FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Bruna Taveira Nogueira

# O PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO: uma proposta de análise do instituto para subsidiar sua aplicação pelos gestores públicos, no âmbito da Lei nº. 14.133, de 2021, a partir das experiências práticas anteriores à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Belo Horizonte

2021

Bruna Taveira Nogueira

# O PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO: uma proposta de análise do instituto para subsidiar sua aplicação pelos gestores públicos, no âmbito da Lei nº. 14.133, de 2021, a partir das experiências práticas anteriores à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Virgínia Bracarense Lopes

Belo Horizonte
2021

## FICHA CATALOGRÁFICA


Nogueira, Bruna Taveira.

N778p O procedimento auxiliar de credenciamento [manuscrito] : uma proposta de análise do instituto para subsidiar sua aplicação pelos gestores públicos, no âmbito da Lei nº 14.133, de 2021, a partir das experiências práticas anteriores à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Bruna Taveira Nogueira. – 2021.

[12], 132 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Virgínia Bracarense Lopes

Bibliografia: f. 122-134

1. Compra – Serviço público. 2. Lei de licitações e contratos administrativos. 3. Brasil. [Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021]. 4. Eficiência organizacional. 5. Transparência administrativa – Setor público. I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Título.

CDU 658.715

**GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Fundação João Pinheiro**

**Coordenação do Colegiado do Curso de Administração Pública - EG**

Termo de Aprovação - Bruna Taveira Nogueira - FJP/CSAP

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2021.

Bruna Taveira Nogueira

**O PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO**: uma proposta de análise do instituto para subsidiar sua aplicação pelos gestores públicos, no âmbito da Lei nº. 14.133, de 2021, a partir das experiências práticas anteriores à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**

_____

Prof.ª Virgínia Bracarense Lopes (Orientadora) – SEPLAG

_____

Prof.ª Daniele Oliveira Xavier (Avaliadora) – FJP

_____

Prof.ª Maria Isabel Araújo Rodrigues (Avaliadora) – FJP

Belo Horizonte, 30 de novembro de 2021

Documento assinado eletronicamente por **Maria Isabel Araújo Rodrigues**, **Diretor(a)**, em 06/12/2021, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Virgínia Bracarense Lopes**, **Superintendente**, em 06/12/2021, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Daniele Oliveira Xavier**, **Servidor(a) Público(a)**, em 14/12/2021, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **39112660** e o código CRC **A229E68C**.

## RESUMO

O trabalho apresenta uma análise dos processos de credenciamento, instituto que antes da publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 era regulamentado por doutrinas e jurisprudências. O novo marco legal das licitações e contratos no Brasil sedimentou o uso do credenciamento como procedimento auxiliar às contratações feitas por inexigibilidade de licitação, fundamentando na inviabilidade de competição pela necessidade da Administração de contratar todos os interessados a fornecer para o Estado. Por ser uma forma de contratação recente em sede de lei geral, ainda existem muitas dúvidas acerca da operacionalização do instituto, o que intimida o gestor a explorar suas formas de uso. O estudo busca compreender, a partir de processos de credenciamento anteriores à publicação da Lei nº 14.133/2021, quais parâmetros orientaram os gestores na escolha do instituto para atender uma demanda pública, bem como a adequação do processo para cumprir com os princípios constitucionais de eficiência e transparência. Portanto, realizou-se estudo de caso de 8 processos de credenciamento de diferentes entes, observando se, sob a ótica jurisprudencial e doutrinária, conseguiram cumprir com a necessidade pública de forma a manter a economicidade, celeridade, produtividade, qualidade e continuidade da prestação dos serviços e a transparência. Como resultado, verificou-se que o credenciamento já é utilizado de forma usual para algumas demandas da Administração, seguindo ritos procedimentais já definidos nas jurisprudências, porém ainda há o que se avançar na consolidação do procedimento auxiliar, principalmente no que tange a hipótese legal de preços dinâmicos, para alcançar a eficiência e transparência no atendimento das necessidades governamentais.



Palavras-chave: Credenciamento; Eficiência; Transparência; Mercado fluido; Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

**ABSTRACT**

This papper presents an analysis of the accreditation processes, an institute that was regulated by doctrine and jurisprudence before the publication of Law Number 14,133 of April 1, 2021. The new legal framework for bids and contracts in Brazil legitimized the use of accreditation as a procedure to assist contracts for non-enforceability based on the impossibility of competition due to the Administration's need to hire all interested parties to supply the State. As it is a recent form of hiring, there are still many doubts about the institute's operationalization, which intimidates the management to explore its forms of use. This study seeks to understand, based on accreditation processes prior to the publication of Law Number 14.133/2021, which parameters guided the management in choosing the institute for a public demand, as well as the adequacy of the process to comply with the constitutional principles of efficiency and transparency. Therefore, a case study of 8 accreditation processes of different entities was carried out, observing whether, from a jurisprudential and doctrinal perspective, the processes were able to comply with the public need in order to maintain the economy, speed, productivity, quality and continuity of the provision of services and transparency. As a result, it was found that accreditation is already used in the usual way for some demands of the Administration, following procedural rites already defined in the jurisprudence, but there is still room for progress in the consolidation of the auxiliary procedure, especially with regard to the legal hypothesis of dynamic prices, to achieve efficiency and transparency in meeting government needs.

Keywords: Accreditation; Efficiency; Transparency; Fluid market; New Law on Public Procurement and Administrative Contracts.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de compras superavitárias por faixa de valor ..... 32

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Visão dos elementos das compras públicas ..... 24
Figura 2 - Condutas que fazem parte do gênero “corrupção” ..... 52
Figura 3 - Valor médio pago, por trecho, acima do valor de referência da Anac de acordo com a antecedência de emissão do bilhete..... 85
Figura 4 – Aba de consulta de processos de compra do Portal de Compras de Minas Gerais 109
Figura 5 – Site institucional ESP/MG – abas de pesquisa ..... 110
Figura 6 – Site institucional ESP/MG – informações do credenciamento analisado110
Figura 7 – Site institucional Secretaria da Saúde do Estado de Goiás – aba de licitações e contratos..... 111
Figura 8 – Aba de “Licitações” do Portal da Transparência do Estado da Bahia .... 111
Figura 9 – Site institucional PBH – informações encontradas do processo do ente analisado..... 112
Figura 10 – Portal da Transparência estado do Paraná..... 113
Figura 11 - Documentos disponíveis do processo de credenciamento nº 03/2021 do Estado do Paraná..... 113
Figura 12 - Documentos disponíveis do processo de credenciamento nº 03/2021 do Estado do Paraná – parte 2..... 114
Figura 13 – Aba da Central de Compras no antigo site Compras Governamentais 115
Figura 14 – Aba de contratos da Central de Compras no antigo site Compras Governamentais..... 116
Figura 15 – Aba sobre a Compra Direta de Passagens Aéreas do antigo site de compras governamentais do Governo Federal ..... 117
Figura 16 – Painel de Viagens do Governo Federal..... 118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Casos de credenciamento selecionados conforme critérios orientadores, por hipótese de credenciamento trazida pela NLLCA no art. 79, conforme ente governamental executor do credenciamento.....60

Tabela 2 - Requisitos para enquadramento de uma contratação pública em credenciamento.....61

Tabela 3- Análise de eficiência nos processos de contratação via credenciamento escolhidos .....63

## LISTA DE SIGLAS

**AGU** – Advocacia Geral da União

**ANAC –** Agência Nacional de Aviação Civil

**Art.** - Artigo

**BA** – Bahia

**CF/88** – Constituição Federal de 1998

**CGU** – Controladoria Geral da União

**CNU -** Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos

**CONIP** - Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública

**DETRAN** – Departamento Estadual de Trânsito

**ESB** – Estratégia de Saúde Bucal

**ESP/MG** – Escola de Saúde Pública de Minas Gerais

**GO** - Goiás

**GTA** – Guia de Transparência Ativa

**LAI** - Lei de Acesso à Informação

**LGL** – Lei Geral de Licitações

**LOB** – Livre Opção Bancária

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MG** – Minas Gerais

**MPF** – Ministério Público Federal

**NLLCA** – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

**NPM** – *New Public Management*

**OPM** - Órteses, Próteses e Materiais

**PIB** – Produto Interno Público

**PR** – Paraná

**SCDP** – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

**SIGTAP –** Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS

**STJ** - Superior Tribunal Federal

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TCU** – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO


1 INTRODUÇÃO ..... 13
2 JUSTIFICATIVA ..... 19
3 DO CONCEITO DE EFICIENCIA NO SETOR PÚBLICO ..... 22
3.1 Facetas da eficiência nas compras públicas ..... 26
4 DO CREDENCIAMENTO NO SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ..... 34
4.1 O credenciamento como hipótese de contratação direta ..... 37
5 A TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO ..... 47
5.1 A transparência nas compras públicas ..... 49
6 METODOLOGIA ..... 57
6.1 Dos critérios de seleção dos casos ..... 59
6.2 Da estruturação da análise dos casos ..... 61
7 CASOS DE CREDENCIAMENTO ANALISADOS ..... 67
7.1 Art. 79, I, da NLLCA: contratação paralela e não excludente ..... 67
7.2 Art. 79, II, da NLLCA: contratação com seleção a critério de terceiros. 78
7.3 Art. 79, III, da NLLCA: contratação em mercados fluidos ..... 82
8 RESULTADOS ..... 87
8.1 Requisitos para enquadramento de uma contratação pública em credenciamento ..... 87
8.2 Análise de eficiência nos processos escolhidos de contratação via credenciamento ..... 102
8.3 Análise de transparência dos processos de credenciamento ..... 108
9 CONCLUSÃO ..... 119
REFERÊNCIAS ..... 123
ANEXO ÚNICO - EXEMPLOS DE SINAIS DE ALERTA EXTRAÍDO DO DOCUMENTO REFERENCIAL DE COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO ..... 136
APÊNDICE A – RESULTADO DA ANÁLISE DOS REQUISTOS DE CREDENCIAMENTO DOS CASOS ELENCADOS NO INCISO I DA NLLCA ..... 138
APÊNDICE B - RESULTADO DA ANÁLISE DOS REQUISTOS DE CREDENCIAMENTO DOS CASOS ELENCADOS NO INCISO II DA NLLCA ..... 140
APÊNDICE C - RESULTADO DA ANÁLISE DOS REQUISTOS DE CREDENCIAMENTO DO CASO ELENCADO NO INCISO III DA NLLCA ..... 142
APÊNDICE D – RESULTADOS DA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA DOS CASOS ESCOLHIDOS ..... 144

# 1 INTRODUÇÃO

As compras públicas são pautas recorrentes na agenda estatal por diversos fatores. Dentre eles, destaca-se sua representatividade em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, que, segundo Ribeiro e Junior (2019), analisando dados entre 2006 e 2016, equivale à média anual de 12,5 % da riqueza nacional. No contexto do Estado de Minas Gerais, esse valor foi da ordem de 1,1% do PIB mineiro/ano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018), equivalendo ao gasto médio de R$ 7 bilhões/ano, considerando os procedimentos de aquisições e contratações realizados no Portal de Compras estadual entre 2015 a 2019 (MINAS GERAIS, 2021).

No âmbito social, as compras públicas também possuem um valor estratégico importante, seja por serem um meio de execução de políticas públicas (CÂMARA; FROSSARD, 2010), seja pelo potencial de desenvolvimento de mercados, tecnologias e sustentabilidade (COSTA; TERRA, 2019), permitindo ao Estado

> desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado (LIMA, 2015, *apud* TERRA, 2018, p. 2).

A Constituição Federal de 1988 impõe como regra, no art. 37, inciso XXI, que a Administração Pública deverá realizar as aquisições e contratações de bens, obras e serviços por meio de processo de licitação pública com garantia de igualdade de condições a todos os concorrentes (FERNANDES, 2016). Todavia, o mesmo dispositivo reconhece haver situações de exceção, as quais deverão ser especificadas em legislação própria.

A Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei Geral de Licitações (LGL), regulamenta o referido dispositivo constitucional, destacando a finalidade da licitação e a garantia de diversos princípios, que se orientam mormente pela máxima do julgamento objetivo e isonômico das propostas apresentadas pelos potenciais fornecedores (DI PIETRO, 2018). Também reúne boa parte das hipóteses de exceção à regra de licitar (arts. 17, 24 e 25), conhecidas como contratação direta (FERNANDES, 2016). Nesses casos, é permitido à Administração selecionar seus

futuros fornecedores sem passar por um procedimento de disputa entre eles, mas, não por isso, abstendo-se de obedecer aos princípios e objetivos legais.

Os arts. 17 e 24 (BRASIL, 1993), que tratam das hipóteses de licitação dispensada e dispensável, respectivamente, são construções legais feitas pelo legislador, em um rol taxativo (MEIRELLES, 2005), a partir do qual é facultado ao gestor dispensar o procedimento de disputa caso julgue, a partir da conveniência e oportunidade (GASPARINI, 2003), que "*os custos inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir.*" (JUSTEN FILHO, 2000, p. 334), não limitando-se à perspectiva orçamentária-financeira.

Em sentido diferente está a terceira forma de contratação direta, denominada inexigibilidade de licitação, insculpida no art. 25 da LGL (BRASIL, 1993), e utilizada quando há a inviabilidade de fazer o processo de licitação pela ausência de competição entre os potenciais fornecedores. De Mello (2015) aponta que as hipóteses de inexigibilidade não são exaustivas, diferentemente das situações de licitação dispensada e dispensável. Gasparini (2003) entende, no mesmo sentido, que o texto legal, nesse caso, é uma mera exemplificação, uma vez que novas situações podem surgir e determinar uma contratação direta por inviabilidade de competição. Logo, a licitação não ocorre por uma realidade fática (GASPARINI, 2003), e não por uma criação e intenção do legislador ou do gestor.

A justificativa mais comum para a realização da inexigibilidade de licitação é orientada pela singularidade do bem, serviço, material ou do fornecedor, como titula Meirelles (2005, p. 334); ou seja, não há como haver competição entre aquilo que é único ou específico no mundo dos fatos. Porém, há uma situação que se coloca em sentido totalmente oposto, quando também a disputa não seria possível: casos em que o atendimento das necessidades da Administração somente ocorre se houver todos os fornecedores, ou o maior número possível, disponíveis e aptos a serem contratados. Essa figura, denominada credenciamento é, no conceito de De Mello (2015), um processo administrativo de chamamento público, pelo qual a Administração Pública oportuniza a todos os interessados, que satisfaçam os critérios previamente definidos, a firmar um futuro contrato com ela.

Trata-se, na sua origem, de uma construção doutrinária e jurisprudencial, estruturada diante de casos concretos como a contratação de clínicas para exames psicotécnicos dos Departamentos de Trânsito (DETRAN's), de clínicas para exames médicos por secretarias de saúde, de professores para ministrar aulas em escolas ou

capacitar o corpo funcional da Administração, dentre outros. Em todas essas situações, o objetivo era somente um, desburocratizar algumas etapas dos processos licitatórios, consideradas as mais complexas, como a habilitação do fornecedor (PORTO, 2014) (AGU, 2017), garantindo o melhor atendimento da necessidade pública.

O credenciamento era previsto em poucas legislações, como as dos estados da Bahia (BAHIA,2005); de Goiás (GOIÁS, 2012); e do Paraná (PARANÁ, 2007). No âmbito do Governo Federal, a previsão estava apenas em nível de regulamento, na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017c), do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Mesmo com poucas normas, o uso do instituto era realizado fundamentado na doutrina, jurisprudência e na necessidade de o Estado atender às demandas que lhe são apresentadas.

Agora, o contexto começa a se modificar, pois, com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), Lei n°. 14.133, de 1º de abril de 2021, foi dado tratamento à lacuna existente de uma norma geral sobre o credenciamento, cuja redação foi inspirada em modelos já praticados no país, resultando na sua previsão dentre os instrumentos auxiliares de contratação, com suas hipóteses de aplicação previstas no art. 79:

> 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. (BRASIL, 2021).

As hipóteses os incisos I e II já possuem diversos modelos implementados e maduros na Administração Pública brasileira e, por isso, têm despertado menos debates entre os especialistas, apesar de ainda trazer dúvidas aos gestores públicos quanto à conveniência e oportunidade de uso ao invés de um procedimento licitatório ou a uma inexigibilidade de licitação tradicional. Quanto à terceira hipótese, referente aos mercados fluidos, a mesma tem sido tratada como novidade, já que legitima e torna possível ao gestor lidar com a realidade de “preços dinâmicos” nas contratações

(NÓBREGA; TORRES, 2020), o que não era muito comum, que não por meio de procedimentos de alteração e revisão contratuais.

Sua construção foi inspirada em um único caso concreto, o da compra direta de passagens aéreas junto às companhias pelo Governo Federal, solução inovadora implementada pela Central de Compras, do atual Ministério da Economia, que se tornou referência para o sistema de compras brasileiro ao ganhar alguns prêmios, como o 3º concurso de Boas Práticas da CGU (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015) e o 21º Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública (Conip) (SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS, 2015). O modelo uniu mudanças no contexto das compras públicas e no entendimento das necessidades da Administração com as alternativas apresentadas pelo mercado, incluindo o uso de critérios objetivos na compra por meio de sistemas de tecnologia da informação, que garantem a transparência do processo de seleção e contratação, garantindo a vantajosidade dos preços, mesmo com a ausência prévia de um valor de referência.

Com a NLLCA, tem-se que o arcabouço legal das compras públicas nacionais passará por um movimento de renovação, marcado pelo fortalecimento e incorporação de algumas experiências já praticadas nas contratações em sede doutrinária e jurisprudencial ou, mesmo, em normativos esparsos (NÓBREGA; TORRES, 2020). Além disso, conforme exigência da própria Lei n°. 14.133/2021, haverá necessidade de promover regulamentações para torná-la plenamente eficaz e, para isso, percebe-se a oportunidade e utilidade em compreender os aspectos relevantes que circundam seus novos institutos. Dentre eles, destaca-se o procedimento auxiliar de credenciamento acima mencionado, especialmente quanto à nova hipótese trazida em seu inciso III, do art. 79, de forma a ampliar sua utilização para outras situações, em que a necessidade da Administração, para ser plenamente satisfeita, depara-se com mercados com preços fluidos, provimento por múltiplos fornecedores e dinamicidade das relações, como é o caso das compras de insumos e equipamentos para enfrentamento da pandemia de coronavírus (FIUZA *et al., 2020*).

Nesse contexto, o presente trabalho propõe, como problema de pesquisa, a partir de um exercício de compreensão e construção, extrair parâmetros de experiências práticas de credenciamento, anteriores à NLLCA, e em especial do caso concreto de compra direta de passagens aéreas, para orientar o entendimento e enquadramento de futuros objetos nas hipóteses de credenciamento trazidas pela

nova lei. Para tanto, busca-se responder à seguinte pergunta: "Quais os critérios que a Administração Pública utiliza para enquadramento de situações em credenciamento, que podem ser extrapolados para uma estrutura geral de parâmetros que oriente o gestor público frente à previsão do instituto na Lei nº. 14.133/2021, e que garantam o atendimento aos princípios constitucionais de legais eficiência e transparência pelos agentes envolvidos, especialmente quanto à hipótese de mercados fluidos do art. 79, inciso III?"

Pensando nisto, o objetivo geral deste trabalho volta-se a identificar os principais parâmetros necessários para o enquadramento de uma compra pública em credenciamento, especificamente na hipótese de mercado fluido, prevista no inciso III, do art. 79 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, a partir das experiências práticas de credenciamento anteriores à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, viabilizando um arranjo procedimental para subsidiar as decisões dos gestores públicos, que garanta o cumprimento de princípios constitucionais e legais de transparência e eficiência. Busca-se com os resultados deste trabalho propor um suporte ao gestor na utilização do credenciamento, especialmente na hipótese do inciso III, de forma transparente e eficiente. E para garantir que tal objetivo seja alcançado, tem-se por objetivos específicos:

a) Analisar as concepções sobre contratação direta, notadamente o entendimento de credenciamento, presentes na doutrina e nos normativos por meio de levantamento bibliográfico;
b) Analisar e delimitar a literatura sobre os conceitos de transparência e eficiência que envolve as compras públicas;
c) Compreender os aspectos que definem o conceito de mercado fluido frente às transformações do mercado e sua utilização no contexto da Lei nº. 14.133/2021;
d) Estudar casos concretos de credenciamento que ocorreram na Administração Pública, a fim de extrair os critérios que auxiliam na definição dos parâmetros de um procedimento de credenciamento, em especial a compra direta de passagem aérea do Governo Federal e a hipótese de mercado fluido, disciplinada pelo inciso III, do art. 79, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; e

e) Elaborar proposta de parâmetros a serem utilizados pelos gestores que operarão as compras públicas por meio de credenciamento, especialmente na hipótese do inciso III, do art. 79 da NLLCA.

A metodologia de pesquisa utilizada para responder à pergunta proposta foi a pesquisa qualitativa, com análises bibliográficas e documental. Também foi realizada análise de casos de credenciamentos que ocorreram antes da publicação da Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos com a finalidade de elaborar um *checklist* que orienta o gestor público no enquadramento de uma contratação pública em credenciamento e nas hipóteses legais. Logo, foram escolhidos oito processos de entes federados distintos, investigando possíveis parâmetros que caracterizam um credenciamento.

Para alcançar os objetivos elencados, este trabalho possui além desta introdução, a seção 2, que trata sobre as justificativas que levaram a análise proposta, a seção 3, que aborda sobre o princípio da eficiência e sua relação com os processos de contratação pública, a seção 4, a qual dedica atenção ao conceito de credenciamento na Administração Pública brasileira e a seção 5 que discorre sobre importância da transparência dos atos praticados pelos gestores públicos. Para além do estudo do marco teórico, tem-se a seção 6, que abarca sobre a metodologia de análise dos casos e a seção 7 trazendo elementos sobre os casos escolhidos para análise, dentre eles, o caso da compra direta de passagens aéreas realizada pela Central de Compras do Governo Federal, uma vez que é o único caso existente sobre o credenciamento em mercados fluídos. Por fim, apresenta-se os resultados alcançados por meio dos estudos de caso na seção 8 e as considerações finais do trabalho na seção 9.

## 2 JUSTIFICATIVA

As compras públicas seguem previsão constitucional e legal de uso de procedimento licitatório como regra para sua realização, mas, também, podem se valer de situações de contratação direta de um fornecedor para alcançar os objetivos estatais, sendo sempre necessário um olhar para o resultado dos procedimentos, a fim de garantir modelos que atendam plenamente as necessidades dos cidadãos.

Morilas *et.al* (2017) aponta para a importância de observar os casos de insucesso nos processos de licitação, uma vez que torna necessário retrabalho na reconstrução do certame com custos administrativos, diminuindo os recursos financeiros disponíveis para a demanda. Santos (2018) disserta sobre algumas das causas que levam a esse cenário, a partir do estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais, distinguindo-as entre internas, como erros de especificação técnica do objeto, falhas na pesquisa de mercado e falhas no termo de referência; e externas, como o desinteresse das empresas em participar e fornecer para o Estado, sobretudo nos períodos de sérios problemas de restrição orçamentária.

Somente o Estado de Minas Gerais registrou que, entre os anos de 2015 e 2019, 19% dos processos de licitação findaram sem um fornecedor ganhador, o que, considerando um custo administrativo dos processos de licitação da ordem média anual de R$ 106,1 milhões (MINAS GERAIS, 2021), representa, aproximadamente, R$ 20 milhões/ano de recursos públicos aplicados em licitações que não alcançaram seu objetivo.

Algumas perspectivas devem ser consideradas para apurar as causas desses insucessos das contratações. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, em estudo realizado em 2017, analisou a relação entre o custo e o benefício da competição pressuposta no pregão eletrônico e os custos processuais de estruturação dos processos licitatórios dessa modalidade em comparação aos de dispensa de licitação (CGU, 2017). Observou-se que, em alguns contextos, um procedimento de contratação direta poderia ser mais eficiente e econômico processualmente do que uma licitação por pregão.

Noutro sentido, Fiuza *et.al* (2020) apontou para o fato de haver, em certames que reúnem grandes volumes de itens por meio do Sistema de Registro de Preços, os quais, supostamente atrairiam muitos interessados, uma falsa sensação de competitividade. Observou-se uma concentração de grandes fornecedores pelo

alto valor licitado, desestimulando pequenas empresas a se habilitarem em virtude da incapacidade de fornecer e, assim, tendo menos *players* participando do procedimento licitatório.

Uma terceira perspectiva passa pela percepção de que a necessidade do próprio Estado não é estável e, a cada problema ou situação, podem ser observadas novas oportunidades de soluções, de melhorias dos procedimentos, de atendimento à demanda que é dinâmica e mutável juntamente com a evolução da própria sociedade e do mercado (COSTA, 2000). Em sentido similar, Justen Filho (2000) reforça que o apego a formalidades administrativas é causa dificultadora do alcance de melhores soluções nas aquisições públicas, aumentando o risco de procedimentos com alto custo processual e com desfechos ineficientes.

Ratificando esse contexto, cabe destacar as situações para enfrentamento da pandemia de Covid-19, que evidenciaram as falhas do modelo atual das compras públicas no objetivo de suprir as necessidades apresentadas (FIUZA *et al.*, 2020). Os preços flutuantes em virtude do aumento da demanda por diversos entes governamentais e privados, em nível mundial, e a limitação do mercado fornecedor em atender tais necessidades, contribuíram para um cenário de processos com insucesso, o que só se ampliaria caso a Administração optasse por levá-los à disputa de lances (Fiuza *et.al*, 2020). Era desafiador para o gestor, também, justificar preços tão discrepantes e cuja cotação mudava diariamente. A Administração, portanto, partiu para a edição de normativos aumentando o valor de dispensas de licitação, forma de contratação direta, e seu âmbito de incidência, bem como disciplinando a forma de pagamento antecipado como meios de atrair e garantir fornecedores.

Não somente nesse caso, mas em outros já observados, a Administração Pública precisa se valer de relações com múltiplo fornecedores, com todos eles simultaneamente ou com o maior número possível, de um determinado mercado. Faz-se necessário tê-los disponíveis e aptos a serem contratados quando a demanda surgir e, portanto, não havendo tempo hábil para instruir e realizar uma licitação da forma como é prevista como regra na legislação e, também, não sendo conveniente a realização de procedimentos particionados de contratação direta.

Um arranjo como esse já é atualmente viabilizado pelo instituto do credenciamento, mas que, até então, não tinha previsão em sede de norma geral de licitações, trazendo insegurança para vários gestores. Todavia, agora ele está previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei n°. 14.133/2021,

especialmente em seu art. 79, e, inclusive, contemplando os casos de preços flutuantes (inciso III, do *caput* do art. 79).

É nesse contexto que este projeto se localiza: de um novo quadro normativo, em que a necessidade de estudos mais aprofundados ganha espaço, alinhada à oportunidade de explorar o novo paradigma legal para criar ambientes de compras favoráveis a arranjos mais flexíveis de contratação, valendo-se, inclusive, de modelos internacionais, com incorporação de ferramentas digitais de compras (Fiuza et. al, 2020), que garantem a manutenção da isonomia, vantajosidade, transparência e eficiência das compras.

O foco desta pesquisa está no instituto do credenciamento e se justifica, inicialmente, na necessidade de normatização futura, nos termos do §1º, do art. 79 da Lei n°. 14.133/2021, demandando estudos mais estruturados. Também se funda na lacuna de parâmetros objetivos para realizar seu enquadramento, em especial na hipótese de mercados fluidos, sobre o qual há, até o momento, apenas um caso concreto conhecido e que serviu de inspiração a essa nova possibilidade, qual seja, a compra direta de passagens aéreas do Governo Federal, o que reforça o aspecto de novidade dessa solução.

Pretende-se, assim, estruturar um estudo que sirva de referência para auxiliar o gestor público na operacionalização do credenciamento, principalmente na hipótese de mercados fluidos, de maneira a zelar pela boa administração, pela transparência e pela eficiência nas compras públicas. Também poderá estimular futuros trabalhos na área, ampliando seu uso para outros objetos e necessidades, na medida em que, como mencionam Nóbrega e Torres (2021), o procedimento de credenciamento de preços fluidos poderia ser um embrião, por exemplo, para a implementação de um *e-marketplace* público, "*espaço virtual onde potenciais contratações são oferecidas e pactuadas*" (NÓBREGA; TORRES, 2021, p. 9) no Brasil.

# 3 DO CONCEITO DE EFICIENCIA NO SETOR PÚBLICO

O movimento do *New Public Management* (NPM) surgiu, no contexto da Administração Pública, a partir da década de 70, quando as grandes economias mundiais enfrentavam uma grave crise fiscal provocada, segundo a literatura predominante, pelos compromissos sociais assumidos na política de Bem-Estar Social (CAVALCANTE, 2017). Para além dos elevados gastos na manutenção de políticas públicas, a capacidade de atendimento dos objetivos governamentais pelos burocratas e pelos políticos eleitos passou a ser discutida e ser alvo de reformas como condição necessária para a retomada do desenvolvimento (MANNING *et al.*, 2009 *apud* CAVALCANTE, 2017). Essa visão provocou revisões na forma de funcionamento da Administração segundo a teoria clássica da burocracia administrativa weberiana, caracterizada pelo controle procedimental, padronização na condução com a coisa pública e valorização da racionalidade e impessoalidade (CAVALCANTE, 2017). A NPM, portanto,

> consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos (CAVALCANTE, 2017 p. 13).

Abrucio (1997) destaca que, na gestão pública, é fundamental ter processos que gerem resultados, com foco no desempenho e na prestação de serviços de qualidade com custos menores e da maneira mais igualitária possível. Nesse contexto, emerge o princípio da eficiência, um dos traços mais relevantes do gerencialismo.

Meirelles (2005) apresenta o princípio da eficiência como o mais moderno da atividade administrativa, indo ao encontro das reformas do NPM, uma vez que são exigidos do Estado resultados satisfatórios para o serviço público e para o atendimento das necessidades da sociedade. O autor acrescenta que o dever de eficiência do agente administrativo é mensurado por aspectos quantitativos e qualitativos do serviço prestado, determinando o rendimento efetivo, o custo operacional e a real utilidade para os administrados e para a Administração.

De Mello (2015), em complemento, aborda que

> o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da "boa administração". Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa "do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto" (DE MELLO, 2015, p. 126)

Nesse contexto, e considerando que a função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, utilizando os poderes e os instrumentos conferidos pela ordem jurídica (DE MELLO, 2015), tem-se a eficiência como norteador da forma de atuação estatal. Contudo, o autor afirma que o cumprimento da eficiência somente ocorre se ela estiver intimamente relacionada com os outros princípios que regem a Administração, principalmente a legalidade. É impensável o agente público atuar com eficiência quando comete um ato ilegal. No mesmo sentido, Di Pietro (2004) aponta que o princípio da eficiência está relacionado com o modo de atuação do servidor, visto que este é quem organiza, estrutura e disciplina a Administração em busca de melhores resultados nas atividades públicas.

Para Onofre Batista Junior (2004), a eficiência não é um conceito rígido. Trata-se de analisar a ação pública sob a perspectiva da relação entre os resultados pretendidos e alcançados e os recursos disponíveis e a forma de seu dispêndio, em que se espera a adequação entre os bens e serviços ofertados (*outputs*) e os fatores produtivos (*inputs*) para obtê-los (BATISTA JUNIOR, 2004). Nessa linha, o autor entende que o princípio da eficiência

> exige tanto o **aproveitamento máximo das potencialidades existentes**, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como o **resultado quantitativa e qualitativamente otimizado**, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas. (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 22). (grifo nosso).

Complementarmente, o autor entende que o princípio acaba por coagir a uma atuação administrativa adequada às diversas nuanças resultantes de uma realidade em constante mutação (BATISTA JUNIOR, 2004). Assim, a precisão do conceito de eficiência será extraída apenas das aplicações em casos concretos, pois

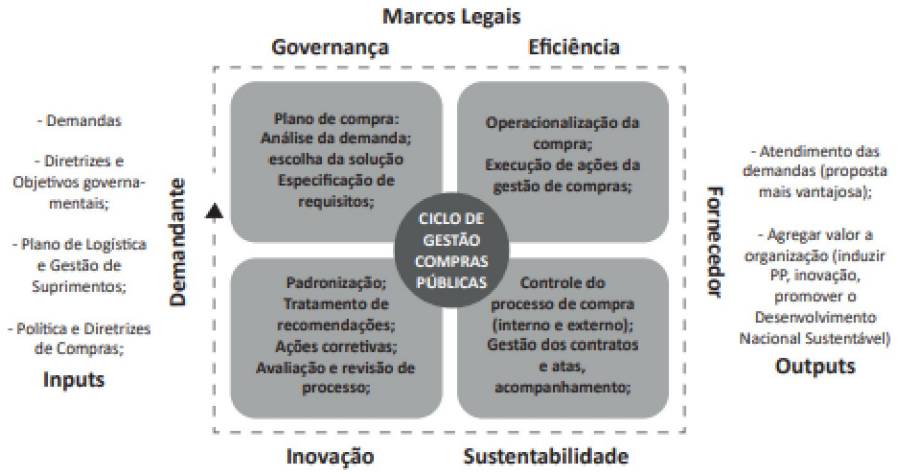
dependerá de ideologias políticas, recursos tecnológicos e aspirações sociais, por exemplo, segundo Batista Junior (2004).

Paralelamente ao entendimento conceitual da eficiência, importa registrar sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro, cujo surgimento data de 1967, quando da publicação do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro do mesmo ano, marco da segunda principal reforma administrativa brasileira, ocorrida no período militar (CAPOBIANGO *et al.*, 2010). Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a eficiência foi alçada à condição de princípio constitucional dos atos administrativos, passando a compor o rol do *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Trazendo tais considerações para o contexto das compras públicas, sendo a licitação um procedimento administrativo por meio do qual o ente público exerce sua função administrativa, devendo escolher a melhor proposta que atenda à necessidade estatal, aí também haverá de existir a aplicação do princípio da eficiência, uma decorrência direta do princípio da indisponibilidade do interesse público (DI PIETRO, 2004).

Todavia, há que se considerar que a compra pública não se resume ao procedimento licitatório, devendo ser analisada sob uma a perspectiva multidimensional, conforme tratam Costa e Terra (2019) de forma esquematizada na figura 1, seguinte:

Figura 1- Visão dos elementos das compras públicas




Fonte: Costa; Terra (2019, p. 33)

A figura 1 evidencia que as compras públicas podem ser analisadas, de forma resumida, por 4 dimensões: governança, sustentabilidade, inovação e

eficiência. Entende-se por governança as boas práticas voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é "*tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade*" (BRASIL, 2018, p. 16). Portanto, a governança é responsável por diretrizes no modo de agir da administração fundamentada em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas (TCU, 2021), refletindo na capacidade dos setores públicos de agir de forma eficaz, eficiente e decisiva na resolução dos problemas públicos (PETERS, 2013). Desse modo, quando se elabora um Plano Anual de Contratação demonstrando as intenções de compra de um órgão orientado pelas necessidades das políticas públicas, guia-se o comprador e a sociedade a objetivos a serem cumpridos pela Administração, sendo um aspecto de governança nas contrações públicas.

A sustentabilidade nas contratações públicas são as soluções criadas *"para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de aquisição e contratação do governo, visando reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos"* (BRASIL, 2014, p. 8). Ao considerar aspectos ambientais, a sustentabilidade inaugura um novo paradigma das compras realizadas pelo setor público, haja vista a demanda de satisfazer o interesse público, respeitando a igualdade de condições entre os participantes, fazendo com que a Administração Pública considere todo o ciclo produtivo dos produtos e processos (BRASIL, 2014). Assim, segundo a orientação de Contratações Sustentáveis produzida pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2014), as contratações sustentáveis visam assegurar consumo equilibrado e induzir transformações no mercado, incentivando o gestor a analisar os impactos ambientais dos serviços e o desenvolvimento que garanta a sobrevivência de gerações futuras (COSTA; TERRA, 2019).

A dimensão da inovação pode ser definida como "*o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade, seja ele com foco interno ou externo à administração pública*" (Comissão Europeia, 2013 *apud* CAMÕES, SEVERO, CAVALVANTE, 2017, p. 93). Assim, é possível identificar uma ação inovadora a partir de três critérios essenciais: a) apresentar novidade no contexto em que é introduzida; b) ser implementável, não se constituindo apenas em uma ideia; e c) gerar melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e satisfação do usuário (CAMÕES, SEVERO, CAVALVANTE, 2017). Diversas práticas nas compras

públicas podem ser caracterizadas como inovadoras. Tem-se como exemplo a introdução do pregão eletrônico, que revolucionou a modalidade de contratação mais recorrente, bem como conferiu mais agilidade e competitividade aos processos de contratação.

Por fim, a eficiência nas contratações públicas é um conceito maleável que exige compreender diversos outros aspectos ao caracterizá-lo. Porém, há uma conceituação elementar, conforme já vislumbrada, de atender as necessidades públicas se atentando para otimização dos resultados pretendidos. Nesse sentido, considera-se diversos fatores em sua medição, os quais inferem na concepção de inovação, sustentabilidade e governança.

## 3.1 Facetas da eficiência nas compras públicas

A multidimensionalidade de um conceito não é característica exclusiva do de compras públicas. A própria perspectiva de eficiência também é marcada por essa característica e, segundo Batista Junior (2004), pode ser decomposta em seis principais facetas, a saber: (a) produtividade, (b) economicidade, (c) qualidade, (d) celeridade e presteza, (e) continuidade na prestação de serviços, e (f) desburocratização.

A faceta da **produtividade (a)** associa os meios utilizados nos processos de licitação e de contratação os objetivos do Estado. O resultado do esforço financeiro e administrativo empregado na contratação e o produto entregue aos cidadãos deve ser ótimo para que o processo seja eficiente e com produtividade positiva. Batista Junior (2004) propõe não somente a otimização da relação meio-fim, mas caminhos que envolvem, por exemplo, minimizar o emprego de recursos, já escassos na Administração, e a maximização dos resultados para manter a produtividade ótima (BATISTA JUNIOR, 2004).

No que tange à **economicidade (b)**, como já afirmado por Justen Filho (2000), trata-se de dever constitucional de aplicar os recursos orçamentário-financeiros de maneira otimizada na busca da proposta mais vantajosa[1], o que muitas vezes é considerado de forma errônea como apenas aquela de menor preço

[1] A proposta mais vantajosa está vinculada aos critérios de julgamento existentes na legislação e estabelecido no Edital sendo na Lei nº 8.666/93, art. 45, § 1º "I - a de menor preço; II - a de melhor técnica; III - a de técnica e preço; IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso." Assim, a Comissão de Licitação busca a proposta que melhor atenda o interesse da Administração, podendo ser a economicidade ou a melhor experiência em caso de licitações.

(BATISTA JUNIOR, 2004). A ideia fundamental de economicidade está presente na mensuração da eficiência desde o Decreto-Lei nº. 200/1967 quando as atividades de controle da administração voltavam-se para a comprovação da boa administração por meio do controle financeiro (BATISTA JUNIOR, 2004). Em um sentido mais exequível, a faceta da economicidade da eficiência traduz

> a necessidade, em cada atuação da Administração Pública de **adequação da "relação custo X benefício":** de modicidade e simplicidade da despesa; de minimização dos custos financeiros para determinado resultado almejado, de combate ao desperdício (BATISTA JUNIOR, 2004 p. 230)

Nesse sentido, é fundamental estruturar soluções cujo valor esteja alinhado aos preços praticados no mercado (HIRLE, 2016) para, assim, escolher a proposta mais vantajosa para a situação almejada. Caso o preço esteja dissonante com a realidade, não será possível realizar uma análise segura das alternativas de contratação, limitando-se a observar a economia nas licitações apenas pela perspectiva do fator menor preço e abstendo-se de variáveis como a qualidade e a celeridade e presteza, que veremos mais à frente, que interferem no valor da solução a ser contratada. Além disso, o custo social[2] proporcionado pela contratação pública deve estar adequado, caso a caso, ao custo econômico (BATISTA JUNIOR, 2004). O recente contexto mundial de aquisição de vacina em uma epidemia é um exemplo em que o aspecto da celeridade se torna mais importante frente à diferença no custo.

A **qualidade (c)** relaciona-se com a necessidade de resultados ótimos sob o ponto de vista do usuário do serviço púbico (BATISTA JUNIOR, 2004) por meio de mecanismos de feedback, conforme a perspectiva multidimensional e a ideia de ciclo de compras públicas. "*O Princípio da Eficiência administrativa enfatiza a otimização dos resultados sob o ângulo da pessoa humana, que pede por melhores serviços públicos*" (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 238). Nesse contexto, a satisfação das necessidades da população com qualidade na prestação de serviços públicos é um vetor para a eficiência, sendo preciso definir requisitos que a demonstrem e atestem com objetividade (BATISTA JUNIOR, 2004). Ao encontro dessa perspectiva, a

[2] Neste estudo o custo social corrobora com o entendimento de Costa e Terra (2019) sobre a busca de licitações que não somente enfatizam a economicidade mas fatores como sustentabilidade, desenvolvimento regional, inovações e interligação com políticas públicas.

Constituição Federal no art. 175, parágrafo único, incisos II e IV, prevê a obrigação de manter prestação de serviços públicos adequados, sempre por meio de licitação, marcando o aspecto da qualidade na eficiência. No rito da licitação e da contratação públicas, a Administração preza pela qualidade com uma especificação bem-feita, considerando o posicionamento do mercado e caracterizando o que é essencial para cumprir com o interesse público. Para além da especificação, a exigência de documentos habilitatórios adequados auxilia na verificação da qualidade do produto[3] e na credibilidade do fornecedor (SCHWIND; REISDORFER, 2012).

A faceta da **celeridade e presteza (d)** relaciona-se ao tempo e prazos para a realização de uma compra pública, e está diretamente associada com a continuidade na prestação de serviços. A fome, a miséria e o atendimento aos mínimos existenciais têm pressa, impondo uma otimização da "*relação tempo x custo x benefício*" (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 240). Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, veio para assegurar a todos os cidadãos, no âmbito judicial e administrativo, a "*razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação*" (MEIRELLES, 2005, p. 107). Meireles (2005) complementa que toda atividade administrativa deve ser executada com agilidade e rapidez, utilizando de técnicas e conhecimentos necessários para proporcionar o melhor resultado possível e no menor tempo hábil, de forma a satisfazer os interesses públicos, não se justificando a procrastinação nesse fluxo (GASPARINI, 2003).

Desse modo, a definição de prazos para conclusão de processos e a percepção dos tribunais e da literatura da perda de benefícios pelos retrabalhos são formas implícitas de demonstração da celeridade, ou da sua ausência, nas contratações pública (BATISTA JUNIOR, 2004). Todavia, a consideração isolada da faceta da celeridade e presteza, como todos os outros aspectos, é um risco, pois agilizar o atendimento da necessidade pública não significa a velocidade na resolução dos problemas dos usuários (BATISTA JUNIOR, 2004).

Por **continuidade na prestação de serviço (e)**, entende-se que *"não basta um bom resultado isolado e esporádico; a eficiência exige que o bem comum seja buscado de forma permanente e continua"* (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 243). De Mello

---

[3] Os documentos habilitatórios quando exigidos de forma correta e condizente com o objeto promovem uma visão objetiva da Administração sobre a empresa que possivelmente fornecerá a ela e acerca da procedência do objeto, podendo avaliar se o item serve atender as necessidades da Administração.

(2015) afirma que a continuidade do serviço público é um subprincípio derivado da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, que prevalece em quaisquer circunstâncias. Quando a continuidade do funcionamento do serviço público é pautada nas atividades administrativas, fala-se também na continuidade da própria Administração e do desempenho das funções públicas, que é busca o bem-estar coletivo (GENOSO, 2011) e o interesse público, que são contínuos e ininterruptos e mutáveis (SANTOS; VIMIERO; RODRIGUES, 2013).

Nas contratações públicas, os agentes administrativos devem se atentar para prazos de término de vigência de contratos já existentes e de duração de um processo de licitação e contratação na instituição para que a continuidade do serviço público não seja afetada pelo tempo necessário para realização dos procedimentos administrativos, bem como não prejudicar a faceta da qualidade desse serviço entregue. Além disso, é necessário buscar desenhar soluções voltadas para desempenhos de excelência de maneira permanente, buscando aliar a continuidade com a vantajosidade, redução de custos administrativos e com qualidade da prestação do serviço, a partir da mensuração constante, pelo agente público, de indicadores que atestem alcance desses objetivos (SANTOS; VIMIERO; RODRIGUES, 2013).

Por fim, a faceta da **desburocratização (f)** busca simplificar o trato com a coisa pública, reduzindo os custos e o tempo desprendidos para uma atividade tanto pela Administração, quanto pelo cidadão. Nesse contexto, Batista Junior (2004) compreende a necessidade de duas frentes no processo de desburocratização das compras públicas. A primeira refere-se ao *"abandono a procedimentos administrativos demasiadamente longos e lentos, que não possibilitam a obtenção de decisões céleres"* (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.245). A segunda frente trata sobre "*o afastamento das estruturas desnecessariamente complexas, bem como da duplicação de atribuições e competências e do distanciamento excessivo entre as unidades administrativas e os administrados"* (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.245-246).

Por essa perspectiva, Batista Junior (2004) deixa claro que se deve prezar por atuações da Administração Pública que a aproximem dos administrados com facilidade nos acessos às decisões e às informações, visando ao controle da atividade administrativa e à exigência por eficiência. Nesse viés, a oportunidade de criar procedimentos que atendam à necessidade da Administração no caso concreto valendo-se de novas tecnologias, de menos procedimentos repetidos para adquirir os mesmos objetos e da implantação de modelos inovadores disponíveis no mercado,

são exemplos da observância da eficiência, especialmente quanto às facetas da produtividade e desburocratização.

Isso posto, tem-se claro que a Administração, ao promover uma licitação ou contratação públicas, deve buscar a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico visando atender, com resultados satisfatórios, o interesse da coletividade (JUSTEN FILHO, 2000). Assim, ao realizar a atividade administrativa com o objetivo de alcançar o bem comum, utilizando os recursos disponíveis, é possível falar de eficiência em seu sentido *stricto sensu* (BATISTA JUNIOR, 2004). O maior benefício econômico, citado por Justen Filho (2000), se relaciona com a economicidade, sendo ela o menor custo para a Administração na proposta escolhida. Para além do valor em si do bem adquirido ou serviço contratado, Santana e Ferrer (2015) somam o atributo da celeridade dos ritos procedimentais à qualidade e à economicidade do processo licitatório, sendo que o excesso de procedimentos e o tempo gasto em sua estruturação desestimulam o fornecimento ao Estado pelo mercado, podendo desperdiçar oportunidades de preços mais vantajosos.

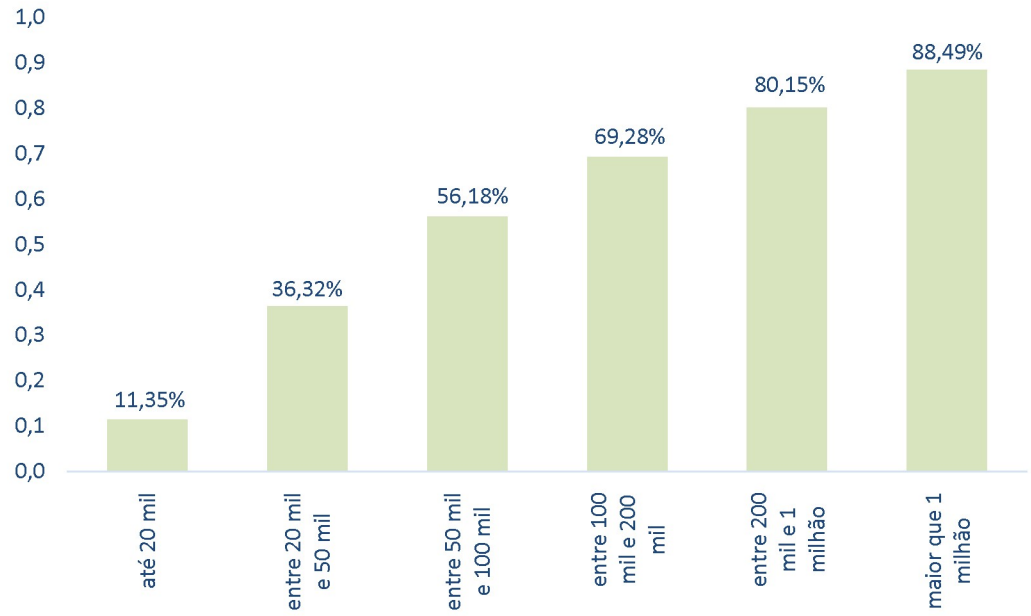
Além disso, observando as regras e os princípios que regem as compras públicas, o gestor público tem o dever de extrair as necessidades reais da administração, que são dinâmicas e que serão atendidas por um mercado também em constante evolução e, para isso, precisa desenhar estratégias e arranjos de fornecimento capazes para atender tais finalidades, buscando uma constante atualização.

A Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei n°. 14.133/2021) avança no entendimento da mutabilidade das necessidades da Administração ao afastar de alguns institutos a aura de ilegalidade dada ao uso errôneo da obrigação de licitar (PÉRCIO, 2021), bem como incentivar inovações interpostas pelos gestores por meio de aprimoramento na compreensão da necessidade pública e os limites legais de atuação. Durante os 30 anos de vigência da Lei nº 8.666/1993, a aplicação da doutrina e da jurisprudência eram fundamentais, a fim de evitar o distanciamento entre o texto legal e a realidade e assegurar o gestor no uso da coisa pública. Contudo, ainda se inibia os gestores de buscarem melhores soluções nas análises dos casos concretos, muito pelo receio de repressão por órgãos de controle externo e pela ausência de uma legislação geral que esclarecesse a legitimidade do uso de alternativas que não os convencionais modelos de escolha do contratado por meio da disputa na prática do interesse público (PÉRCIO, 2021).

O entendimento de competição relativa pelos gestores e a ampliação desse conceito para uma norma geral de licitação e contratos oportuniza a maximização da eficiência nas contratações públicas. A competição relativa, portanto, refere-se "*a inaptidão da licitação para a escolha do contratado, mesmo diante de uma pluralidade de possíveis interessados aptos a atender a demanda da Administração"* (PÉRCIO, 2021). Admite-se que em muitos contextos, os gestores prosseguem com disputas competitivas por simples medo de agir diferente do que é praticado. Nesse viés, não há incentivo ao gestor na busca de soluções que almejam o atendimento eficiente do interesse público de forma a entender as necessidades da Administração e dos usuários quando o processo de contratação não vislumbra as opções mercadológicas e o real desejo público.

Buscando analisar a relação custo e benefício da utilização de modalidades de licitação que pressupõem disputas e da dispensa de valor, a Controladoria Geral da União promoveu estudos que tentaram contabilizar os ganhos de eficiência com a disputa e os custos administrativos dos processos de compra. Na Nota Técnica Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC, considera-se o benefício financeiro das contratações diretas zero, uma vez que o produto é comprado pelo preço de referência. Pondera-se, também, a celeridade processual e o custo administrativo, isto é, dispêndios com pessoal. A partir dos dados obtidos foi possível concluir pela CGU (2017) que "*há um baixo número de processos de compras superavitários realizados por meio de pregão eletrônico – para os quais o custo da realização é inferior ao desconto obtido sobre o preço estimado*" (CGU, 2017, p. 3). O Gráfico 1 demostra percentual de compras superavitárias por faixa de valor, resultado do diagnóstico realizado.

Gráfico 1 - Percentual de compras superavitárias por faixa de valor




Fonte: CGU, 2013, p. 4

As conclusões do estudo da CGU (2017) demonstram que nem sempre a licitação e a disputa de lances ocasionam em resultados de economias financeiras para a Administração. Ademais, também não se pode afirmar que nos pregões sempre há o alcance das facetas da eficiência definidas por Batista Junior (2004), isso porque os processos de licitação possuem uma maior duração, o que pode prejudicar a continuidade de um serviço público, por exemplo. Entretanto, é notório que contratações diretas também não são em todos os casos eficientes. Escândalos de corrupção recentes envolvendo as aquisições diretas realizadas para o combate a pandemia, com verificação de superfaturamento e direcionamento para um fornecedor, evidenciam os riscos que para alcance da eficiência.

Desse modo, é legitimado, pelo novo regime de contratação inaugurado pela na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n°. 14.133/2021), e não só ancorado em doutrina e jurisprudência, o entendimento que há contextos em que a contratação direta, quando utilizada segundo a legalidade, representa uma opção mais eficiente no atendimento do interesse público. O reconhecimento de alguns institutos não previstos até então nos normativos gerais, como o procedimento auxiliar de credenciamento, que será visto na próxima seção, são fundamentais para a busca por melhores processos que prezem pela eficiência, isonomia e legalidade e que, tamanha a importância, passaram a ser previstos na NLLCA.

A análise das facetas da eficiência de Onofre Batista auxilia na comprovação de eficiência do credenciamento na medida que aproximam o procedimento de uma contratação comum de licitação e é possível mensurar a eficiência em um processo ainda tão pouco difundido e explorado. As facetas tornam mais palpável o entendimento de eficiência, portanto traze-las a luz do credenciamento irá proporcionar compreender sobre se o credenciamento quando aplicado da forma correta é eficiente e vai de encontro com o principio da licitação de eficiência.

# 4 DO CREDENCIAMENTO NO SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

A obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional exarado no art. 37, XXI, da Constituição Federal, aplicável, ressalvados casos específicos, a todo ente da federação (DI PIETRO, 2004). A Administração Pública direta ou indireta deverá realizar as aquisições e contratações de bens, obras e serviços junto ao mercado, bem como alienações e concessões por meio de processo de licitação pública com isonomia e busca de vantajosidade para as necessidades públicas. Todavia, o mesmo dispositivo reconhece haver situações de exceção, as quais deverão ser especificadas em legislação própria.

A Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei Geral de Licitações (LGL), regulamenta o referido dispositivo constitucional, destacando como finalidade da licitação, em seu artigo 3º, a seleção da proposta mais vantajosa ao atendimento das necessidades da Administração, desde que garantidos a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e o julgamento objetivo e isonômico das propostas apresentadas pelos potenciais fornecedores (DI PIETRO, 2004). Para o alcance dessa finalidade, também reforça a observância de princípios pelo agente administrativo, como a eficiência, a impessoalidade, a publicidade e o vínculo ao instrumento convocatório. Na LGL, encontra-se boa parte das hipóteses de exceção à regra de licitar, conhecidas comumente como contratação direta (FERNANDES, 2016), em que à Administração é permitido selecionar seus futuros fornecedores sem passar por um procedimento de disputa entre eles, mas, não por isso, abstendo-se de obedecer aos princípios e objetivos acima expostos.

Tendo-se, então, que as contratações diretas são uma forma de viabilizar o atendimento às necessidades da Administração, cumpre trazer quais são essas possibilidades, em especial, aquelas previstas na Lei nº 8.666/1993, em seus arts. 17, 24 e 25, conhecidas como licitação dispensada, dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação respectivamente.

A licitação dispensada[4] versa taxativamente sobre os casos em que a Administração está "*excluída da obrigação de licitar por força legal*" (GASPARINI,

[4] A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n°. 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê, no art. 75, as hipóteses de dispensa de licitação e, no art. 76, as de licitação dispensada.

2003, p. 501) para realizar a alienação de bens imóveis (inciso I, do art. 17) e de bens móveis (inciso II, do art. 17) (MEIRELLES, 2005).

Já em seu art. 24, a legislação apresenta os casos de dispensa de licitação[5], nos quais a realização do processo licitatório é facultada ao gestor, havendo 34 situações em que ele pode discricionariamente dispensar o procedimento de disputa, sendo, também, um rol taxativo (MEIRELLES, 2005). Di Pietro (2004) organiza os dispositivos elencados no art. 24, da Lei nº. 8.666/1993, em quatro categorias:

> a) em razão do pequeno valor (incisos I e II)
>
> b) Em razão de situações excepcionais (III, IV, V, XI, VI, VII, IX, XIV, XVIII, XXVII XXVIII, XXXV)
>
> c) Em razão do objeto (incisos X, XII, XV, XVII, XIX, XXI, XXV, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV)
>
> d) Em razão da pessoa (incisos VIII, XVI, XIII, XX, XXII, XXIII, XXIV, XXVI)
>
> (PIETRO, 2018, p. 484 – 493)

Trata-se de hipóteses que exigem que o gestor julgue, caso a caso, a partir da conveniência e oportunidade (GASPARINI, 2003). Há situações em que a demanda da Administração é tão pequena e pontual que os custos administrativos de um processo de licitação não compensam o benefício financeiro de uma competição, conforme já apresentado pelo estudo realizado pela CGU (2017). Noutros eventos, há a intenção de dar respostas urgentes, que não poderiam aguardar a conclusão de um procedimento tradicional de licitação (como as situações emergenciais do inciso IV, do art. 24) ou de prover e incentivar determinadas políticas públicas, como transferência de tecnologia (inciso XXV), coleta seletiva realizada por associações e cooperativas de pessoas de baixa renda (inciso XXVII) e prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (inciso XXX)

Por fim, a Lei nº. 8.666/1993[6] prevê em seu art. 25 a terceira hipótese de contratação direta, a inexigibilidade de licitação, que ocorre quando há a inviabilidade

---

[5] A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê no art. 75 sobre as hipóteses de dispensa de licitação.

[6] A Lei n°. 14.133, de 2021, prevê no, art. 74, a inexigibilidade de licitação.

de se realizar o processo de licitação pela ausência de competição entre os potenciais fornecedores (BRASIL, 1988).

O uso das hipóteses de contratação direta, para além da relação com as questões procedimentais, está intimamente relacionada com a necessidade do próprio Estado. O atendimento à demanda pública, que é dinâmica e mutável, juntamente com a evolução da própria sociedade e do mercado, leva o gestor, a cada problema ou situação, a encontrar novas oportunidades de soluções e de melhorias dos procedimentos. De forma a acompanhar tais evoluções, Costa (2000) já indicava a necessidade emergente de mudanças concretas no sistema de compras públicas, tendo em vista alcançar mais eficiência, transparência e agilidade nos procedimentos. Em sentido similar, Justen Filho (2014) reforça que o apego a formalidades administrativas é causa dificultadora do alcance de melhores soluções nas aquisições públicas, e aumenta o risco de procedimentos com alto custo processual e com desfechos ineficientes. Ademais, as compras do setor público, que deveriam abranger a condição dinâmica e flexível das necessidades da Administração Pública, acabam por serem engessadas por estruturas tradicionais e pelo rigor da estrutura decisória dos compradores públicos (BATISTA; MALDONADO, 2008)

Ratificando essa mutabilidade de necessidades, multidisciplinariedade de temáticas e alinhamento com o ciclo de políticas públicas, cabe destacar o contexto da pandemia de Covid-19, que evidenciou, recentemente, os limites da legislação brasileira nas compras públicas. Realizar licitações que findam em relacionamentos contratuais apenas com um fornecedor, somado ao tempo desprendido na instrução e realização de todo um procedimento de licitação, evidencia a incapacidade do modelo atual de suprir as necessidades de saúde públicas em contexto de emergência. Tanto é, que os esforços para enfrentamento do novo cenário culminaram na edição de normativos aumentando o valor de dispensas de licitação e seu âmbito de incidência, bem como disciplinando o pagamento antecipado como forma de atrair e garantir fornecedores.

Isso posto, tem-se nas compras públicas o objetivo de sempre acudir as necessidades da Administração, mas algumas vezes, depara-se com contextos que extrapolam as previsões atuais legais e, nesse sentido, algumas soluções acabam por serem construídas, em um primeiro momento, no âmbito jurisprudencial e doutrinário, dada a mutabilidade das demandas e das soluções de mercado, sendo o esforço interpretativo do texto legal uma das formas de alcançar alternativas eficientes e

aderentes à realidade. O credenciamento, conceito tratado abaixo, é um dos exemplos do cenário mencionado, que tem sua inovação pautada na viabilidade de contratação de todos que tiverem interesse e que satisfaçam as condições estabelecidas previamente pela Administração.

## 4.1 O credenciamento como hipótese de contratação direta

Nas hipóteses de contratação direta existentes hoje no ordenamento jurídico brasileiro, a inexigibilidade representa uma melhor aderência frente às necessidades da Administração. O art. 25 da Lei nº 8.666/1993 apresenta, de modo exemplificativo, o rol de hipóteses em que a licitação é inviável em função da ausência de competição (SARAI, 2021), vejamos:

> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
>
> I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
>
> II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
>
> III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (BRASIL, 1993) (grifos nossos).

A inexigibilidade nasce, para além dos exemplos citados na legislação, da realidade fática do cotidiano da Administração (GASPARINI, 2003). É a natureza da demanda da Administração, combinada com a disponibilidade das soluções passíveis de atendê-la, que determinam uma hipótese de inviabilidade de competição, incumbindo os agentes administrativos de caracterizá-la da forma mais exata possível para comprovar que o uso da licitação não solucionaria tais necessidades (SARAI, 2021).

Nieburh (2015) aponta para a independência de autorização legal para todas as hipóteses imagináveis de inexigibilidade, uma vez que ocorre em todas as

situações comprovadas de inviabilidade de competição. Nesse mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005) opina que uma licitação inexigível ocorre

> sempre que se possa detectar uma induvidosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e, se esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, caput. (DE MELLO, 2005, p. 567) (grifos nossos)

Torres (2021) complementa tal entendimento ao concluir que a competição inviável não ocorre apenas em situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento de sua justificativa, ou seja, o interesse público.

A visão tradicional de inexigibilidade de licitação é orientada pela singularidade do bem, serviço, material ou do fornecedor, como titula Meirelles (2016). Nessa situação, a disputa não ocorre, pois o objeto não pode ser reduzido a padrões objetivos de descrição e julgamento, ou seja, é indiferente de definição, comparação e competição por critérios objetivos.

Noutro sentido está a adoção do credenciamento, que se legitima, para alcançar o interesse público, na disponibilidade e aptidão de todos, ou de grande parte, dos fornecedores para contratarem com a Administração (BITTENCOURT, 2020) (MOTTA, 2008). Assim, instituto do credenciamento surge, no sistema de compras públicas brasileiro, fundamentado na hipótese de contratação direta de inexigibilidade de licitação, mais precisamente no *caput* do art. 25 da Lei n°. 8.666/1993.

Ainda que a LGL não trouxesse, em seus dispositivos, a previsão de credenciamento, a ausência de instrumentos normativos em torno das suas hipóteses de aplicação não desvalidava sua existência (NIEBURH, 2015), já que é originado da questão fática das situações de inexigibilidade de licitação. Assim, o autor entende que o credenciamento

> é espécie de cadastro em que se inserem **todos os interessados em prestar certos tipos de serviços**, 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**. (NIEBURH, 2015, p. 196). (grifos nossos)

Trazendo para um contexto de origem de sua utilização, Motta (2008) ressalta que

> a contratação via credenciamento adquiriu corpo na área de telefonia, após a Lei nº 9.472/97, cujo art. 91 fixa a inexigibilidade de licitação para a contratação de tais serviços, definindo, em seu §1º, como **inviável a disputa quando apenas um interessado puder realizar o serviço nas condições estipuladas**, e, em seu §2º, como **desnecessária a disputa nos casos em que se admite a exploração do serviço para todos os interessados que atendam às condições requeridas** (MOTTA, 2006, p. 3). (grifos nossos)

O credenciamento começa a se firmar, então, tanto pela construção doutrinária, quanto pela atividade de controle exercida pelos órgãos de controle externo (CARVALHO, 2018). Exemplo é a Decisão nº 656 do Tribunal de Contas da União, na Sessão-Plenário de 6 de dezembro de 1995, segundo a qual

> O **credenciamento** de serviços de assistência médico-hospitalar pode ser **incluído entre os que atendem as condições gerais ensejadoras da exceção à regra de observância prévia do procedimento licitatório,** considerando-se, ainda, as particularidades de que se reveste o procedimento, como a **contratação irrestrita de todos os prestadores de serviços** médicos, pessoas físicas ou jurídicas, do preço dos serviços e a escolha, pelo próprio beneficiário, entre os credenciados, de profissional ou instituição de sua preferência. (BRASIL, 1995b) (grifos nossos).

Já na Decisão nº 104/1995 – Plenário-TCU, a referida Corte de Contas compreendeu que

> **o sistema de credenciamento**, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação de serviços e negociando-se as condições de atendimento, **obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor**

> **preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei º 8.666/1993**. (BRASIL, 1995a) (grifos nossos).

Nieburh (2015) acrescenta que a ausência de competição no credenciamento também se dá pelo fato de todos os interessados em firmar um contrato com a Administração estarem sujeitos à mesma remuneração, por tabela de preços fixados previamente, tendo um mesmo vínculo e tratamento o que, por consequência, retira o caráter de exclusão típico dos procedimentos licitatórios.

Tal percepção é reforçada por Fernandes (2016), que complementa que a figura do credenciamento é definida quando

> a Administração **convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos** os que tiverem interesse e que satisfaçam **os requisitos estabelecidos, ela própria fixando 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. (FERNANDES, 2016, p. 467). (grifos nossos).

Nesse contexto, o credenciamento começa ser uma forma de contratação utilizada em situações nas quais se conformam os parâmetros acima expostos, como é o caso de clínicas e hospitais prestadores de serviços de saúde, e tem ampliada sua aplicação à medida em que os gestores, e, também, os órgãos de controle, passam a obter maior entendimento sobre o instituto. Desse modo, tem-se que o credenciamento foi sendo instituído no sistema de compras brasileiro para atender, inicialmente, a duas finalidades:

> a) quando o interesse público enseja o oferecimento do objeto pretendido pela Administração a uma pluralidade de prestadores; b) quando a pluralidade de prestadores impõe a necessidade de tratamento isonômico em razão da limitação quantitativa do objeto (BORGES apud BITTENCOURT, 2020, p. 356).

Contudo, ao se caracterizar o credenciamento como uma espécie de inexigibilidade de licitação, corre-se o risco de confundi-lo com o procedimento administrativo de formalização da relação jurídica entre o particular e o Estado (SARAI, 2021). O credenciamento, portanto, se desenvolve de forma similar à licitação, visto que se instaura um processo com atendimento às formalidades da fase

interna de uma contratação pública, como Termo de Referência, e da fase externa, com a fixação de regras procedimentais que farão parte de um Edital, observando-se os princípios que balizam a atividade licitatória comum (MOTTA, 2006). Corroborando esse entendimento, tem-se Parecer n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU (AGU, 2017), da Advocacia Geral da União, entendendo que

> a natureza jurídica do credenciamento não equivale à do contrato administrativo. Ele mais se aproxima de um procedimento auxiliar, como o registro cadastral ou a pré-qualificação permanente, produzido para justificar ulteriores contratações diretas, por inexigibilidade, tendo em vista que o interesse público não objetiva selecionar um contratado, mas todos os potenciais fornecedores da pretensão contratual. (AGU, 2017, p. 10) (grifos nosso)

Nesse sentido, o credenciamento, originalmente considerado a própria contratação por inexigibilidade de licitação, passou a ter novos contornos enquanto procedimento auxiliar da contratação pública, ou seja, uma ferramenta que busca "*(...) contribuir com a celeridade e a eficiência do processo de contratação*" (SARAI, 2021, p. 982).

Com esse entendimento, passa-se então, a partir de um edital de credenciamento, a ter uma lista de múltiplos interessados credenciados, com os quais serão celebradas contratações diretas, trazendo vantagens e eficiência para as contratações públicas. De maneira resumida, o credenciamento torna-se um procedimento que apoia futuras contratações, essas, sim, fundamentadas na inexigibilidade de licitação. Assim, a própria criação doutrinária e jurisprudencial do procedimento auxiliar de credenciamento é uma busca por melhores processos nas compras públicas que preza pela eficiência, isonomia e legalidade (CARVALHO, 2018), uma vez que o gestor não passa por todas as fases de um processo licitatório para firmar o contrato a cada vez que é demandado.

Com mais clareza sobre o instituto e sobre quais são suas características fundamentais para cumprir com a isonomia e outros princípios que regem o ato administrativo, a Procuradoria Federal da AGU emitiu o Parecer n°07-/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (BRASIL, 2013). O documento se inspirou nos parâmetros já definidos nas leis de licitações dos estados da Bahia, a Lei n°. 9.433, de 1º de março de 2005 (BAHIA, 2005); do Paraná, a Lei n°. 15.608, de 16 de agosto de 2007 (PARANÁ, 2007) e o Decreto n°. 4.507, de 1º de abril de 2009 (PARANÁ,

2009); e, por fim, de Goiás, a Lei n°. 17.928, de 27 de dezembro de 2012 (GOIÁS, 2012), e passou a ser um dos principais referenciais para análise e enquadramento das situações de credenciamento.

O referido parecer estabeleceu diretrizes a serem seguidas em cada caso concreto, destacando, como objetivo principal, "*prezar pelos aspectos essenciais do credenciamento, de modo não desnaturar nem utilizar de forma indevida*" (BRASIL, 2013). Nesse sentido, definiu como essenciais para um credenciamento que:

> a. haja possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas;
>
> b. preço de mercado seja razoavelmente uniforme que fixação prévia de valores seja mais vantajosa para Administração, devendo ficar demonstrada nos autos vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado;
>
> c. seja dada ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União em jornal de grande circulação local, sem prejuízo do uso adicional de outros meios que se revelem mais adequados ao caso;
>
> d. sejam fixados os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se;
>
> e. seja fixada, de forma criteriosa, tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços;
>
> f. sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento;
>
> g. seja prevista a possibilidade de denúncia do ajuste, qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar Administração, com antecedência fixada no termo;
>
> h. a possibilidade de credenciar-se fique aberta durante todo período em que Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica;
>
> i. possibilidade de os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços;
>
> j. sejam fixados critérios objetivos de distribuição da demanda, por exemplo, sorteio público, excluindo-se os sorteados anteriormente, escolha pelo próprio usuário-interessado etc. (BRASIL, 2013, p. 6) (grifos nossos).

Nesse sentido, firmados os entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e com algumas previsões normativas, o uso do credenciamento para prestação de serviços que necessita de múltiplos fornecedores se fortaleceu.

Corroborando com essa visão, tem-se dois marcos que merecem destaque. O primeiro, a publicação, pelo Ministério da Saúde, em 2016, do "Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde" (BRASIL, 2016), no qual instrui os gestores da área no uso do chamamento público, evidenciando a forma de operacionalizá-lo com base nas regulamentações infralegais já disponíveis. O segundo trata da previsão, no subitem 3.1 do Anexo VII-B da Instrução Normativa nº 5/2017, do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017c), de requisitos que guiam o gestor na contratação via credenciamento, indo em um sentido similar ao já estabelecido pela AGU, e com aplicação a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal nas contratações de serviços sob regime de execução indireta.

Assim, para além da aplicação aos objetos convencionais de viabilização de hospitais e clínicas para prestação de serviços de saúde, o instituto passou a ser aplicado na contratação de profissionais para treinamentos para capacitação do servidor público, bem como para credenciamento de clínicas de avalição dos Departamentos de Trânsito estaduais (DETRAN's).

Com a publicação da Lei n°. 14.133/2021, a nova lei de licitação e contratos administrativos, foi suprida a lacuna de uma legislação geral de compras púbicas que versasse sobre o instituto do credenciamento, passando a constar em seus dispositivos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XLIII - **credenciamento**: 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**;
> (...)
> 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. 78. São **procedimentos auxiliares** das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
> I - **credenciamento**;
> (...)
> 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.**
> 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. (BRASIL, 2021) (grifos nossos).

Cabe destaque, nesse ponto, à consolidação do conceito de credenciamento (art. 6º, XLIII); seu entendimento enquanto procedimento auxiliar (art. 78,I); e que as contratações dele derivadas tratam-se de inexigibilidades de licitação (art. 74, IV). Percebe-se por esses pontos que, de forma geral, as disposições foram embasadas nas experiências práticas, doutrina, leis estaduais e jurisprudências que já pautavam a Administração, o que também fica evidente ao analisar as três hipóteses de aplicação do credenciamento trazidas pela nova lei (art. 79): paralela e não excludente (I); com seleção a critério de terceiros (II); e em mercados fluidos (III).

Na hipótese do inciso I do art. 79, **paralela e não excludente**, pressupõe-se a inexistência de disputa direta e de relação de exclusão entre os fornecedores, haja vista que a Administração contratará todos os interessados aptos a fornecer a ela. Nesses contextos, quando o interesse público e o objeto não permitirem a contratação simultânea de todos os credenciados é preciso adotar critérios objetivos de distribuição de demanda, sendo comum a utilização do sorteio ou respeito à ordem sequencial de credenciamento, resguardando a ausência de interferência do gestor público na escolha e a isonomia na contratação (TORRES, 2021). Conforme já

mencionado, exemplo dessa hipótese legal é a contratação de profissionais para realização de cursos.

A hipótese de seleção a critérios de terceiros do inciso II, do art. 79, ocorre quando o agente público estabelece como critérios para a contratação dos fornecedores,que a escolha do prestador do serviço será feita pelo beneficiário direto do serviço. Em credenciamentos enquadrados nessa hipótese, a igualdade de condições garantidas pela escolha do terceiro não significa uma distribuição idêntica de contratações para todos os prestadores, visto que um fornecedor poderá ser mais requisitado que o outro em virtude de parâmetros subjetivos do usuário, havendo a possibilidade de um fornecedor ser acessado com maior frequência pelo usuário. Exemplos disso são os procedimentos de credenciamento de clínicas dos DETRAN's e de realização de exames médicos.

Ambas as hipóteses acima mencionadas são menos estranhas ao gestor público e ao mercado fornecedor, visto que há várias situações fáticas já implementadas e analisadas pela doutrina e jurisprudência. Assim, resta avaliar a alternativa elencada no inciso III, do referido artigo, entendida como uma das inovações trazidas pelo novo diploma legal. Ela reside na legalização de um desenho contratual sem a prévia definição de preços (SARAI, 2021, p. 850), o que, quando se observa os parâmetros tradicionais do credenciamento, marca um diferencial importante, uma vez que a fixação de valores a serem pagos pela Administração era uma das perspectivas que fundamentava e respondia à inviabilidade de competição.

O inciso em questão traz conceito pouco utilizado nas compras públicas, o de mercado fluido, que segundo Torres (2021), corresponde ao contexto de preços dinâmicos, também chamados de preços em tempo real ou preços algoritmos, flexíveis e variáveis com base na demanda, oferta, preço da concorrência, preços de produtos substitutos ou complementares. Sarai (2021) complementa abordando aspectos como custo dos produtos, oferta, procura e sazonalidade que podem causar a variabilidade do preço. Nesse tipo de aplicação, os preços serão estabelecidos em tempo real, considerando as múltiplas variáveis para sua definição, e é essa condição um dos aspectos que torna sua aplicação desafiadora nos dizeres de Sarai (2021), pois o gestor deverá compreender os fatores que contribuem para essa flutuação dos preços no mercado. Desse modo, Torres (2021) pontua que, para a devida comprovação do valor da contratação, a Administração deve registrar, quando surge a demanda, os preços de mercado, observando elementos fáticos, como

economicidade e opções que melhor atendem à atividade administrativa a ser realizada.

Além da inovação relacionada a um modelo de não fixação prévia de preços, cumpre destacar que a redação dessa hipótese de credenciamento (art. 79, III, da Lei nº. 14.133/2021) encontra inspiração em um único caso concreto na Administração Pública brasileira, o modelo de compra direta de passagens aéreas feito pela Central de Compras do Governo Federal. Trata-se de procedimento que, viabilizou aos órgãos e entidades do Poder Executivo da União, a partir do credenciamento das companhias aéreas nacionais, acessar ferramenta de pesquisa bilhetes de voos domésticos e seus preços de forma dinâmica (conforme a atuação do mercado), realizar pagamento feito por meio eletrônico e, assim, emitir passagens para voos domésticos de forma direta com as empresas, sem necessitar de um intermediário – agências de viagem – para prestar esse serviço como era anteriormente (MIRANDA, 2018). Com a associação de tais fatores viabilizou-se praticidade, rastreabilidade e transparência no controle das aquisições, bem como tornou o novo modelo atrativo para as companhias aéreas (MIRANDA, 2018).

Pelo exposto, o sistema de credenciamento, quando utilizado à luz dos ditames legais e assegurando, principalmente, o tratamento isonômico na prestação dos serviços, viabiliza uma melhor qualidade dos serviços, bem como um menor preço para a Administração (MOTTA, 2006). E por essa perspectiva, tem-se, em uma primeira análise, que o instituto do credenciamento, em especial a nova hipótese de aplicação em mercados fluidos (art. 79, III, da Lei nº. 14.133/2021) alinha-se ao conceito de eficiência, especialmente sob a definição trazida por Batista Júnior (2004), e adotada neste trabalho, em suas seis facetas.

Além disso, sendo o registro das cotações de mercado vigentes no momento da contratação (art. 79, parágrafo único, IV) uma exigência para operacionalização do novo inciso; a questão da transparência das futuras aquisições torna-se ponto fulcral a ser observado pela Administração, e que foi um dos ganhos do caso da compra direta de passagens aéreas. Nesse viés, torna-se oportuno compreender mais a fundo este último aspecto e sua relação com as compras públicas.

# 5 A TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A transparência e publicidade são princípios que regem a Administração Pública brasileira. De Mello (2014) pontua a inexistência de um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, quando se oculta dos administrados os assuntos que a todos interessam. Logo, *"o princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou malconduzida"* (DE MELLO, 2014, p. 88). Tal princípio amplia sua importância quando a reforma do NPM estimula a Administração a uma

> orientação mais interativa com as demandas e preferências dos cidadãos, mediante o fomento à cultura de qualidade do serviço, simultaneidade da representação democrática com mecanismos de consulta e participação direta dos cidadãos, bem como a promoção de melhorias no desempenho alinhando tanto a ênfase nos controles *ex ante* quanto *ex post* (CAVALCANTE, 2017, p. 24).

Nesse sentido, a disponibilização de informações dos atos administrativos ultrapassa a obrigação legal, tratando-se de um ato desejável e esperado para viabilizar a participação dos cidadãos na alocação dos recursos destinados para melhoria de todos (BATISTA, 2019). Além disso, os espaços para participação e controle foram impulsionados pela introdução das tecnologias de informação na Administração, que aumentaram e instigaram a aproximação do cidadão (BUENO; BRELÁZ; SALINAS, 2016).

A sociedade passa, então, a pressionar por melhores serviços e emprego dos recursos públicos, contribuindo para a criação de ferramentas e de legislação que verse sobre transparência e prestação de contas (SILVA *et al.*, 2017).

O ordenamento jurídico brasileiro, indo ao encontro da mudança de paradigma da NPM, traz diversos dispositivos que incentivam a transparência e a participação social nos processos decisórios públicos. Além da notória importância dado ao tema na Constituição Federal, esse caminho expõem a preocupação em garantir "a transparência da gestão dos recursos públicos e facilita o acesso às informações pela sociedade" (GUEDES; SOARES, 2016).

O já citado neste trabalho, art. 37 da Constituição Federal relaciona a transparência com a publicidade dos atos da Administração. Bobbio (1986) já

abordava a publicidade dos atos como uma condição para o exercício do poder na democracia. Nesse viés, Alexandre de Moraes entende que a "*publicidade se dá quando o Estado insere os seus atos no Diário Oficial respectivo, ou em edital para divulgação, com o intuito de proporcionar conhecimento ao público geral*" (MORAES, 2013 apud GUEDES; SOARES, 2016, p. 6).

Com a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[7], a transparência em relação aos recursos públicos foi aprimorada para a criação de mecanismos, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, bem como incentivos a participação popular e realização de audiências públicas (GUEDES; SOARES, 2016). Ademais, a edição da Lei Complementar n°. 131, de 27 de maio de 2009, que altera a LRF[8], prevendo a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os entes da federativos (BRASIL, 2009), visa maior divulgação e acesso das informações sobre a aplicação de recursos para controle social.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, é um divisor de águas na transparência dos atos administrativos no Brasil ao evoluir na identificação a transparência como "características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, *ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação*". A inovação da referida legislação encontra-se na preocupação em tornar o conceito de transparência algo além do mero acesso, permitindo a inteligência daquilo que o interlocutor lê, reforçando a necessidade de disponibilização de informações objetivas e ágeis, bem como claras e de fácil compreensão.

No contexto da LAI, dois tipos de transparência ficaram claros: a ativa e a passiva. A primeira é conceituada pela CGU como "*aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa) pelo Estado, Distrito Federal e município*" (CGU, 2019 p. 11). O Guia de Transparência Ativa publicado pela CGU em 2019 aborda que

---

[7] Lei que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

[8] Lei que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

> a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso, também é vantajosa porque tende a reduzir as demandas sobre o assunto nos canais de transparência passiva, minimizando o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso. (CGU, 2019, p. 5)

Em outra perspectiva está a transparência passiva, que é definida pelo acesso a informações fruto da própria iniciativa do cidadão. A LAI tornou obrigatório o atendimento a pedidos de acesso de informação a qualquer cidadão sem necessidade de motivação, além de definir procedimentos, prazos de atendimento, mecanismo de recurso para o caso de negativa de acesso e o dever de criação do Serviço de Informação ao Cidadão (ARAÚJO, 2019).

As ferramentas oportunizadas pela Internet impulsionam a transparência no sentido de divulgação de informações dos agentes públicos e a legitimidade, "*pois quando os cidadãos têm a possibilidade de propor e controlar a formulação de políticas públicas e analisar seus resultados a legitimidade das estruturas institucionais é reforçada*" (NOBRE; PÔRTO, 2012, p. 10). Inciativas como o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, e que também passaram a existir no âmbito dos demais entes federados, se destacam na busca de participação da sociedade e transparência na gestão pública, fiscalizando, de forma permanente, a aplicação de recurso público (SILVA *et al.*, 2017). A criação de Diários Oficiais eletrônicos também facilitou a veiculação de informações sobre os atos administrativos de maneira rápida. Contudo, no Brasil, "*mesmo com a implementação de ferramentas para a transparência pública, o povo ainda não participa de forma expressiva nas ações de controle da gestão estatal*" (SILVA *et al.*, 2017, p. 251), isso porque, muitas vezes, as informações expostas geralmente utilizam uma linguagem técnica e não possuem organização ou disposição simples, desafiando o gestor da coisa pública a tornar as informações mais claras e acessíveis ao cidadão.

## 5.1 A transparência nas compras públicas

Nas compras públicas, a transparência está vinculada, e muitas vezes limitada, à publicidade dos atos e documentos que envolvem os processos de compra.

A introdução de tecnologias da informação proporcionou um salto na conexão entre o fornecedor e a Administração Pública, pois possibilitou a criação dos

portais de compras eletrônicas que reduziram a difusão das informações, permitindo um aprimoramento constante da qualidade dos bens transacionados, reduziram o custo de venda para o Estado e aumentaram a segurança das operações (RIBEIRO, 2009). O cidadão também foi inserido nesse movimento, pois por meio das compras eletrônicas, passou a ter meios de acompanhar o processo de compra governamental, especialmente nas suas etapas externas e, inclusive, poder verificar a sua legalidade *a posteriori*.

Exemplo disso é a Lei nº. 23.569, de 13 de janeiro de 2020, do Estado de Minas Gerais, que "*dispõe sobre a aplicação dos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação nos procedimentos licitatórios e dá outras providências.*" e prevê, em seus dispositivos que:

> Art. 1º Os **atos administrativos e documentos relativos a procedimentos licitatórios** que, por determinação legal ou decisão específica do Tribunal de Contas, a este devam ser encaminhados **serão publicados também no site do ente ou do órgão estatal que promover a licitação**.
> (...)
> Art. 2º **Serão publicados no site** do ente ou do órgão estatal responsável, logo após o encerramento do processo licitatório, o **resumo das propostas de todos os licitantes, notadamente a parte relativa a preços e prazos**, e, logo após sua assinatura, **o termo do contrato celebrado e seus eventuais termos aditivos ou modificativos**. (MINAS GERAIS, 2020). (grifos nossos).

Assim, conjuntamente à divulgação dos editais, resultados e documentos do processo, passou-se a promover a participação direta do fornecedor e usuário no processo de compra, que auxiliam na transparência das compras públicas.

Para além da publicidade, a Lei n°. 8.666/1993 prevê a necessidade de realização de audiências públicas para a licitação de grande vulto, sendo o ápice da participação social no processo de licitação (FIGUEIREDO, 2007). Na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n°. 14.133/2021, a prática de audiência pública foi estendida a qualquer licitação, sob a formatação de consulta, que já era praticada anteriormente, nos seguintes moldes

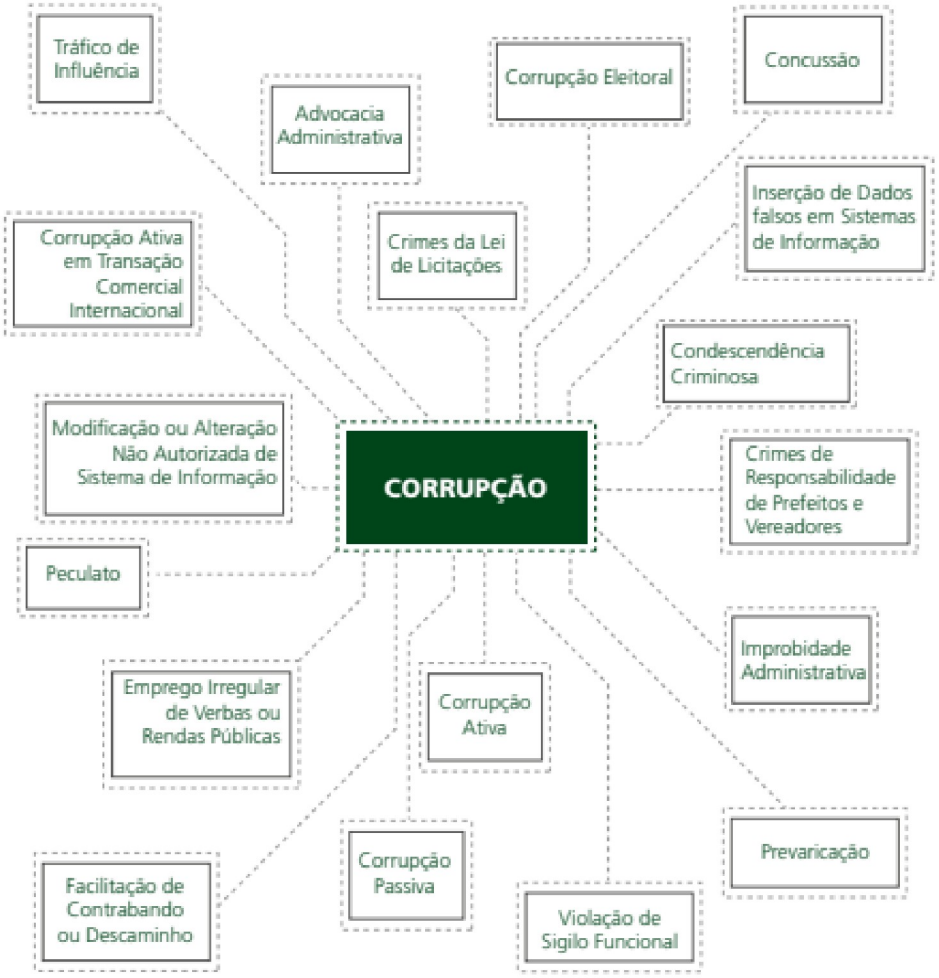
> Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, **audiência pública**, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de

> estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.
>
> Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia **consulta pública**, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado. (BRASIL, 2021). (grifos nossos).

Apesar da ampliação dos normativos e sistemas que exigem e viabilizam a transparência e publicidade, pela natureza oculta da corrupção, ainda são evidenciados desafios a serem ultrapassados pelos órgãos de controle e pelos gestores públicos. Exemplo disso são as operações da Polícia Federal que buscam apurar as negociações feitas entre administração e fornecedores durante o período de pandemia, em que quase metade dos quase 7 mil respiradores comprados pelos estados não foram entregues, bem como pela discrepância entre os valores de aquisição, que variam entre R$ 40 mil e R$ 226 mil, evidenciando possíveis práticas de beneficiamento ilícito com o uso do dinheiro público.

As práticas de corrupção são variadas e são esquematizas, sob uma perspectiva delituosa e penal, pelo Ministério Público Federal (MPF, 2016 apud TCU, 2018, p.15) como na Figura 2 a seguir:

Figura 2 - Condutas que fazem parte do gênero “corrupção”




Fonte: MPF, 2016 *apud* TCU, 2018, p. 15

Com o objetivo de mitigar as condutas abordadas pelo MPF (2016 *apud* TCU, 2018), o Tribunal de Contas da União orienta a criação de indicadores de possíveis fraudes ou corrupções em compras públicas que apontem sinais de alerta ao gestor. Dentre eles podem ser citados quando todas as propostas são bem acima do orçamento da licitação, empresas esperadas não dão lances e modelo do contrato deixa margem para manipulação da medição (TCU, 2018). O Anexo 1 deste trabalho detalha os sinais de alerta nas atividades rotineiras que ao detectadas e tratadas podem quebrar um ciclo de corrupção. Essas condutas são extraídas do “Referencial de combate à fraude e corrupção” publicado em 2018 pelo TCU.

Desse modo, a padronização de documentos, a realização de uma pesquisa de preços correta, a definição correta da modalidade e a consideração dos

custos administrativos são decisões que devem ser tomadas, evitando restringir a competitividade e a isonomia no processo de compras (TERRA; COSTA, 2019).

O Guia de Transparência Ativa elaborado pela CGU (2019) aponta como necessário a divulgação de informações do processo licitatório mínimas nos Portais da Transparência. É definida a essencialidade da publicação do (a) órgão superior, (b) órgão subordinado ou entidade vinculada, (c) unidade administrativa dos serviços gerais, (d) número da licitação, (e) número do processo, (f) modalidade da licitação, (g) objeto, (h) número de itens, (i) data e hora da abertura, (j) local da abertura, (k) cidade da abertura, (l) Unidade da Federação da abertura, (m) situação da licitação (aberta ou homologada), (n) contato no órgão ou entidade responsável e, por fim, (p) atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade.

Tais informações são importantes para subsidiar o controle social feito pela sociedade, pois permite o acesso a informações mínimas sobre o processo de contratação possibilitando questionamentos, bem como a identificação de sinais de alerta pontuados no Anexo I. Conforme já mencionado, os portais da transparência eletrônico facilitaram tal divulgação dos dados e o acesso a informações consideradas essenciais para demonstrar a sociedade sobre os dispêndios públicos.

### **5.1.1** Transparência nas contratações diretas

No que tange às contratações diretas, uma visão comumente difundida é quanto aos possíveis prejuízos à publicidade e à transparência (NIEBURH, 2015), uma vez que etapas do processo licitatório não são realizadas, deixando de haver publicação de determinados atos, como do edital. Todavia, Justen Filho (2000) sustenta que a

> **contratação direta não autoriza nem é compatível com ausência de divulgação**. Portanto, a Administração não precisa seguir as formalidades acerca da publicidade impostas na Lei para a licitação comum — mas não está autorizada a atuar em segredo. Daí deriva o **dever de dar a conhecimento público seu interesse em realizar determinado contrato, ainda que tal contratação esteja prevista para fazer-se diretamente** (JUSTEN FILHO, 2000, p. 230). (grifos nossos).

Essas formalidades, citadas por Justen Filho (2000), foram facilitadas pelo desenvolvimento de portais da transparência e diários oficiais próprios de municípios, estados e da União, reduzindo o atraso temporal relativo entre o ato da compra e a publicação de sua efetividade, acelerando as etapas recursais e a conclusão da compra.

Nieburh (2015) ainda complementa que os

> contratos firmados sem licitação pública devem guardar conformidade aos princípios norteadores da atividade administrativa, entre os quais se destacam os da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, pois previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, e outros, de largo conteúdo normativo, como os da razoabilidade e da proporcionalidade. Tudo porque a ausência de licitação pública não derroga os princípios jurídicos administrativos, que incidem em todos os quadrantes de atuação da Administração Pública (NIEBURH, 2015, p. 84).

A publicidade e a transparência permanecem como elementos essenciais das compras públicas na medida em que garantem o atendimento ao princípio da isonomia, ao viabilizar o acesso a todos dos interessados às informações necessárias sobre o procedimento de licitação, bem como ao da vantajosidade, uma vez que, divulgando a intenção de contratação, será possível à Administração garantir a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público (GARCIA, 1995 *apud* NIEBURH, 2015, p.121).

Nesse sentido, a Lei nº. 8.666/1993 prevê que:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (BRASIL, 1993).

Ratificando essa obrigatoriedade tem-se a Lei nº. 23.569/2020 do Estado de Minas Gerais, mencionada anteriormente, que, além de prever a divulgação de atos e documentos dos procedimentos licitatórios nos sítios dos entes ou órgãos responsáveis por promover a licitação, estende tal dever às contratações diretas, a ver:

> Art. 1º Os **atos administrativos e documentos** relativos a procedimentos licitatórios que, por determinação legal ou decisão específica do Tribunal de Contas, a este devam ser encaminhados **serão publicados também no site do ente ou do órgão estatal** que promover a licitação.
> Parágrafo único. **Também serão disponibilizados no site a que se refere o caput os atos relativos a:**
> **I - dispensa ou inexigibilidade de licitação;**
> II - procedimentos de contratação mediante parceria público-privada;
> III - concessões, permissões e convênios. (MINAS GERAIS, 2020). (grifos nossos).

Na mesma direção, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), Lei n°. 14.133/2021, aborda no art. 72, parágrafo único, a necessidade de publicação do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. No que tange a ratificação, aplica-se as mesmas normas referente à homologação do processo licitatório, certificando a legalidade da contratação.

Nas contratações diretas, portanto, a transparência parece a primeira impressão prejudicada pela não abertura de um processo licitatório com o momento de disputa de lances, devendo o gestor seguir ritos procedimentais que evitem fraudes e corrupção. Percebe-se na transparência ativa uma grande relevância para as contratações direta, pois retirando a disputa de lances e o acompanhamento em tempo real da fase externa da licitação é preciso manter dados disponibilizados de forma acessível e clara.

Costa e Terra (2019) abordam os desafios em evitar a corrupção nas compras públicas vão muito além da busca por garantir transparência e impor limites à discricionariedade dos agentes. À medida que os pedidos por normas mais flexibilizadas são acatados pelos legisladores, visando eficiência nas aquisições, mais o dever de transparência dos atos praticados precisa ser cumprido. Assim, a transparência é um modo de orientar compras mais eficientes sem seguirem procedimentos meramente formais, mas atentando-se ao manter o controle social e o interesse público (NAVES, 2020).

No credenciamento, a garantia do princípio da publicidade ocorre a partir da divulgação integral do edital de chamamento público, no qual são fixados os critérios e exigências mínimas para que um interessado seja credenciado, bem como a definição de parâmetros objetivos que garantem a isonomia, segundo ao

mencionado Parecer n.07-/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU da AGU (BRASIL, 2013).

Na compra direta de passagem aérea, a transparência foi alcançada e elogiada ao reduzir espaço para corrupção que seria oculta à Administração, uma vez que não se sabia ao certo o valor de cada passagem na antiga contratação por pregão eletrônico via agências de viagens (MIRANDA, 2018). No modelo desenvolvido pela Central de Compras os preços pagos eram conhecidos de forma direta pela Administração, trazendo rastreabilidade ao dispêndio do dinheiro público. A transparência, neste caso de preços dinâmicos, foi reforçada pelo uso de sistema de informação e do meio de pagamento eletrônico, além do acesso direto no site das companhias aéreas com todas as operações registradas em sistema. Esses esforços da ganhadora do prêmio de Boas Práticas da CGU, na categoria “Aprimoramento dos Controles Internos” ratifica a transparência e controle dos gastos públicos, bem como a busca por simplificar e padronizar os processos de compras (BRASIL, 2015).

# 6 METODOLOGIA

Buscando atingir o objetivo geral de identificar os principais parâmetros necessários para o enquadramento de uma compra pública em credenciamento, especificamente na hipótese de mercado fluido, prevista no inciso III, do art. 79 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, esta pesquisa utilizará da metodologia do estudo de caso. Desse modo, a partir da análise de um conjunto de casos concretos de credenciamento realizados por instituições públicas, será proposta uma estrutura geral sobre o tema de credenciamento. Para além disso, será verificado o alcance dos princípios da eficiência e da transparência nos processos estudados enquanto orientadores tanto da ação do gestor público, como do processo de contratação pública em si.

A pesquisa a ser desenvolvida neste trabalho, desse modo, será de natureza qualitativa, descritiva, haja vista a tentativa de descrever as características de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2008) por meio da observação de eventos reais inseridos em seus próprios contextos. Portanto, a escolha do estudo de caso ocorre em virtude de suas características de particularismos, análise aprofundada do contexto, descrição, explicação e indução (DUARTE; BARROS, 2006) permitindo procurar padrões em um processo de compra concreto, que inspirou um disposto legal de grande invocação legislativa, conforme embasamento presente na justificativa deste estudo.

Posto isso, para desenvolver a presente pesquisa o primeiro passo consiste em compreender os aspectos que delimitam os principais conceitos que serão trabalhados de eficiência, credenciamento e transparência e, para tal, foi realizada pesquisa bibliográfica dos temas. Para a definição do conceito de eficiência, fez-se a relação entre os dispositivos legais que versam sobre o respectivo princípio e os aspectos que envolvem as aquisições públicas, visando orientá-lo para a aplicação prática do gestor. Utilizou-se como principal referência Onofre Batista Junior, que em sua obra associa a eficiência, dividida em facetas, a aspectos menores que auxiliam na mensuração do princípio nos processos de compras públicas.

Para além desse levantamento, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre o instituto de credenciamento no sistema de compras públicas brasileiro, que foi originado a partir de jurisprudências e doutrina e agora, com a Lei nº 14.133/2021, foi não só alçado à condição de norma geral de licitações, mas, ao permitir, em uma de

suas hipóteses, contratações sem prévia fixação de preços (inciso III, do art. 79), foi consagrado com grande inovação para as aquisições públicas. Nesse viés, buscou-se compreender o surgimento e consolidação do instituto de credenciamento, caracterizado por tornar mais eficientes contextos com múltiplos fornecedores capazes de serem contratados sem realizar um processo licitatório para sua contratação, frente à inexistência de competição, logo, utilizando da contratação direta por inexigibilidade. Assim sendo, apresentou-se sobre a contratação direta na doutrina e legislação e, principalmente, sobre a inexigibilidade, que nasce da realidade fática da Administração, bem como o que já está pacificado, especialmente na perspectiva do Tribunal de Contas da União e da Advocacia Geral da União, principalmente no Parecer nº. 0003/2017/CNU/CGU/AGU, marco para o uso do instituto do credenciamento fundamentado pela inviabilidade de disputa.

Por fim, explorou-se sobre a bibliografia de transparência na Administração Pública e sua importância para as compras públicas, pautado essencialmente pelo dever de publicidade dos atos administrativos pelos gestores da coisa pública. Logo, a evolução da transparência a partir de normativos que guiam a atuação do gestor foi evidenciada e como a introdução da internet facilitou o controle diante de práticas corruptivas. Nas compras públicas, um grande avanço foram as criações dos Portais das Transparência e a definição de transparência ativa pela LAI, em que os entes são obrigados a divulgaram informações mínimas sobre os processos e contratos, bem como disponibilizar canais eletrônicos de solicitação de documentos, conferindo agilidade na publicidade dos atos administrativos.

Superada essa etapa, para relacionar os conceitos delimitados pelo levantamento bibliográfico, foi realizada uma pesquisa documental de um conjunto de processos de credenciamento, a partir de documentos publicados nos Portais de Transparência e sites institucionais dos entes federativos. MAY (2004 *apud* BELTRÃO; NOGUEIRA, 2011) pontua que estudo documental deve prever os processos de procura e de seleção de documentos a serem analisados, alinhando ao problema de pesquisa e aos objetivos pretendidos. Na sequência, são explicitados os critérios de seleção que orientaram a busca pelos casos de credenciamento e a estruturação dos parâmetros extraídos dos marcos teóricos que orientarão a análise de cada situação.

## 6.1 Dos critérios de seleção dos casos

Para seleção dos casos de estudo, os critérios de seleção foram definidos para estudar a diversidades de casos de credenciamento existentes antes da publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Assim, busca-se parâmetros que se apliquem a uma amostra maior de procedimentos levando em consideração até mesmo particularidades legais de entes distintos. Desse modo, foram utilizados os seguintes critérios orientadores:

a) **Ente governamental executor do credenciamento**: busca de iniciativas que representassem os três entes federados – União, Estados e Municípios – de forma a ter elementos que evidenciassem as diferenças de realidade, seja quanto às necessidades a serem enfrentadas, quanto às soluções disponíveis e quanto à capacidade operacional do agente público envolvido;

b) **Procedimentos realizados sob a égide de legislações e regulamentos que disciplinavam o credenciamento anteriormente à NLLCA**: buscou-se, nos portais da transparência e sites institucionais, processos dos estados do Bahia, Paraná e Goiás, únicos estados que possuem normas afetas ao tema (respectivamente a Lei n°. 9.433/2005; Lei n°. 15.608/007; Lei nº 17.928/2012, regulamentada pelo Decreto nº4.507/2009);

c) **Diversidade de enquadramento dos casos conforme as hipóteses de credenciamento trazidas pela NLLCA no art. 79**: apesar de ser inédita a previsão do instituto em uma norma geral de licitações, sendo o procedimento auxiliar do credenciamento uma construção jurisprudencial e doutrinária em sua origem, além das normas existentes em âmbito estadual acima mencionadas, as três hipóteses trazidas pela Lei nº. 14.133/2021 (paralela e não excludente, com seleção a critério de terceiros, em mercados fluidos) possuem correspondentes em casos práticos. Nesse sentido, esse critério visou à verificação de diversidade de fundamentos, argumentos e especificidades conforme a situação/justificativa de realização do procedimento;

d) **Foco na realidade local próxima ao contexto de realização dos estudos**: seleção de casos realizados no Estado de Minas Gerais e na Prefeitura de Belo Horizonte, localidade onde está sendo desenvolvido este estudo, sendo necessário entender o contexto do credenciamento na Administração local para oferecer aperfeiçoamentos e melhorias nas práticas atuais.

Aplicando-se os quatro critérios, chegou-se à seleção dos casos, que são esquematizados na tabela 1, abaixo:

Tabela 1 – Casos de credenciamento selecionados conforme critérios orientadores, por hipótese de credenciamento trazida pela NLLCA no art. 79, conforme ente governamental executor do credenciamento

| | **Diversidade de enquadramento dos casos conforme as hipóteses de credenciamento trazidas pela NLLCA no art. 79 (c[3])** | | |
|---|---|---|---|
| **Ente governamental (a[1])** | **I**<br>**paralela e não excludente** | **II**<br>**com seleção a critério de terceiros** | **III**<br>**em mercados fluidos** |
| **Município** | Credenciamento nº 01/2020 - serviços laboratoriais de prótese dentária da Prefeitura de Belo Horizonte. (d)[4] | | - |
| | Credenciamento n° 001/2020 com objeto a prestação de serviço de laboratórios para testes tipo PCR para Covid-19 da Secretaria de Saúde de Goiás (b)[2] | | |
| **Estado** | Credenciamento nº 03/2021 - leiloeiros públicos oficiais para conduzirem sessões de leilão público do Paraná<br><br>Credenciamento nº 03/2020 - professores para ministrar cursos oferecidos pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (d)[4] | Credenciamento nº 001/2021 da Bahia: clínicas médicas e psicológicas para realização de exame de aptidão física e mental, e avaliação psicológica do DETRAN/BA (b)[2] | - |
| **União** | Credenciamento nº 01/2018 - prestação de serviços como Mandatárias da União por instituições financeiras, na gestão operacional de contratos de repasse – Central de Compras/Ministério da Economia | Credenciamento nº 01/2015 – contratação de instituição financeira para pagamento dos valores líquidos da folha salarial – Central de Compras/Ministério da Economia | Compra direta de passagem aérea (2014/ 2020) – Central de Compras/Ministério da Economia |

Fonte: elaboração própria

Notas:

[1] Critério orientador (a) Ente governamental executor do credenciamento
[2] Critério orientador (b) Procedimentos realizados sob a égide de legislações e regulamentos que disciplinavam o credenciamento anteriormente à NLLCA
[3] Critério orientador (c) Diversidade de enquadramento dos casos conforme as hipóteses de credenciamento trazidas pela NLLCA no art. 79
[4] Critério orientador (d) Foco na realidade local próxima ao contexto de realização dos estudos

Portanto, analisou-se o total de oito processos de credenciamento, de seis entes federativos distintos, visando à busca de um padrão que auxilie o futuro gestor na análise e elaboração das contratações públicas eficientes e transparentes, apontando boas práticas a serem seguidas e possíveis erros a serem evitados. Essa mostra permite perceber as particularidades dos objetos, que será detalhada na seção 7 deste trabalho, para compreender de forma mais clara, posteriormente, os resultados obtidos.

## 6.2 Da estruturação da análise dos casos

Definidos os casos a serem estudados, era necessário construir uma estrutura padrão de análise, que tomasse por base os entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e aqueles registrados no Parecer nº. 0003/2017/CNU/CGU/AGU, enquanto principais fontes de compreensão do instituto do credenciamento. Nesse sentido, identificou-se possíveis perguntas e parâmetros para orientar o trabalho e posteriormente o gestor na escolha do uso do procedimento auxiliar em estudo, frente a um processo licitatório comum, conforme Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Requisitos para enquadramento de uma contratação pública em credenciamento

| Parâmetros | Perguntas orientadoras |
|---|---|
| 1. Comprovação de inviabilidade de competição (Licitar vs. Contratação Direta) | 1.1 É possível ter disputa? |
| | 1.2 Se tem disputa, ela é prejudicial ao atendimento da pretensão contratual (interesse público)? |
| 2. A demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade (Singularidade vs. Todos os fornecedores) | 2.1 Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida? |
| | 2.2 É possível estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes (ex. fixar preço ou impossibilidade atual de definir preço, mas que exige ferramenta futura para aferição da cotação de mercado no momento da contratação)? |
| 3. Hipótese de contratação conforme incisos do art. 79, da NLLCA | 3.1 Hipóteses de contratação<br>I - contratações simultâneas em condições padronizadas |
| | II - seleção do contrato a cargo do beneficiário |

| | |
|---|---|
| | III - flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação |
| | 3.2 Para hipóteses de mercado fluido, é possível registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação para garantir a contratação de melhor preço? |
| 4. Requisitos de conformidade do credenciamento | 4.1 É possível fixar critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se? |
| | 4.2 É possível estabelecer hipóteses de descredenciamento? |
| | 4.3 Há a possibilidade de denúncia do ajuste, qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar Administração, com antecedência fixada no termo? |
| | 4.4 É possível que o credenciamento fique aberto durante todo período em que Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica? |
| | 4.5 É possível que os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços |

Fonte: elaboração própria

Os requisitos para enquadramento poderiam ou não serem atendidos nos processos analisados, na medida que as respostas para eles eram “sim” ou “não”, sendo que uma resposta negativa representa um ponto de atenção no processo, pois poderia implicar em não enquadramento enquanto um credenciamento (Blocos 1, 2 e 3) ou se, uma vez enquadrado, seria ilegal por não atender aos requisitos de conformidade do quarto bloco. Para as perguntas do bloco 1 as respostas positivas seriam indícios de inviabilidade do credenciamento. Em contrapartida para o bloco 2, as respostas positivas indicam para a possibilidade do instituto para tal objeto. Por fim, no bloco 3 seria verificado em qual hipótese legal se enquadra o credenciamento de acordo com o critério de distribuição da demanda. Além da resposta positiva ou negativa na análise, buscou-se identificar nos editais, termos de referência, minuta contratual e outros documentos disponíveis nas páginas eletrônicas dos entes federados, critérios e exigências que qualificavam os requisitos, sendo eles inseridos na seção de resultados, abordada mais à frente.

Importante ressaltar que a tabela 2, visando atingir o objetivo deste trabalho, tem por finalidade guiar o gestor nos estudos para definir o processo de contratação diante das possibilidades existentes atualmente no sistema de compras brasileiro, facilitando sua escolha para o credenciamento, instituto ainda pouco

explorado nas contratações e que até a publicação da NLLCA era aplicado para objetos específicos.

Além dos requisitos para utilização do procedimento auxiliar em estudo, o problema apresentado e que norteia a elaboração deste trabalho prevê sua aplicação combinada ao cumprimento de princípios constitucionais e legais de transparência, vantajosidade e eficiência, reduzindo possíveis espaços de corrupção pelos agentes envolvidos. Seria dizer que não adianta empregar o instituto quando ele não se mostrar adequado visando à eficiência e à transparência. Em função disso, utilizou-se da compreensão e dos conceitos sobre facetas da eficiência de Onofre Batista Junior (2004) para qualificar os casos analisados como eficiente nos aspectos de produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade e desburocratização. O método de análise foi inspirado na metodologia utilizada por Ramos (2020) e adaptada para o enquadramento em credenciamento, visto que o trabalho da autora sobre eficiência em compras públicas na modalidade pregão eletrônico. Nessa análise considerou respostas que favoreciam a eficiência ou que a feriam, por meio do exame da polaridade dos critérios para medir o alcance da eficiência, conforme Tabela 3 abaixo:

Tabela 3- Análise de eficiência nos processos de contratação via credenciamento escolhidos

| Facetas | Critérios | Polaridade |
|---|---|---|
| Produtividade | Caso o processo tenha necessitado de correção ou mudança para processo licitatório | Negativa |
| | Se o credenciamento teve mais de 2 fornecedores interessados | Positiva |
| Economicidade | Se a verificação de preço fixado está de acordo com as condições de mercado | Positiva |
| | Se há previsão de reajuste dos preços | Positiva |
| | Se o credenciamento foi deserto ou fracassado | Negativa |
| Qualidade | Se o Termo de Referência está bem detalhado | Positiva |
| | Se houve alguma impugnação em função da especificação do objeto | Negativa |

| | | |
|---|---|---|
| | Se é possível o usuário denunciar de forma rápida a prestação de serviço | Positiva |
| | Se é definido prazo para resposta da denúncia realizada | Positiva |
| Celeridade e Presteza | Se o processo de credenciamento foi encerrado em virtude de não enquadramento na hipótese de inexigibilidade de múltiplos fornecedores | Negativa |
| | Se há prazo pré-estabelecido para análise das documentações dos fornecedores interessados | Positiva |
| Continuidade da prestação de serviço | Se o contrato firmado entre a Administração e o credenciado ocorreu antes do fim da vigência do instrumento anterior | Positiva |

Fonte: RAMOS, 2020, p. 60-61.

Entende-se que a faceta da desburocratização já está sendo cumprida de forma positiva somente pela existência do credenciamento que torna as contratações com alta demanda mais ágeis pela possibilidade de firmar o instrumento contratual com fornecedores que já demonstraram interesse previamente. Ainda, a eficiência, conforme apontado na seção 3, é maleável e multifatorial, devendo ponderar as possibilidades do mercado e os aspectos legais que definem a atuação do gestor público. Logo, se forem identificados casos em que algum critério for incondizente com a realidade para a contratação do objeto, por meio de justificativas contidas nos instrumentos processuais ele será desconsiderado.

Para averiguar a transparência, a metodologia utilizada foi baseada no conceito de transparência ativa, ou seja, voluntária da Administração (CGU, 2019). Assim, os documentos dos estudos de caso analisados foram retirados dos sites institucionais dos entes que devem, segundo a LAI, possuir seção dedicada a informações sobre “Licitações e Contratos”, bem como dos Portais da Transparência caso o ente possuir. Foi observado, ainda, se na aba indicada constavam as informações delimitadas como essenciais pelo *Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal* (CGU, 2019), e, caso elas existissem, se a informação estava atualizada, visto que o intuito da utilização de

meios digitais seria a agilidade da publicidade e acesso do cidadão. As informações a serem divulgadas sobre os procedimentos licitatórios e contratações, que foram consideradas conforme o guia retromencionado são:

a) Órgão superior;
b) Órgão subordinado ou entidade vinculada;
c) Unidade administrativa dos serviços gerais;
d) Número da licitação;
e) Número do processo;
f) Modalidade da licitação
g) Objeto;
h) Número de itens;
i) Data e hora da abertura;
j) Local da abertura;
k) Cidade da abertura;
l) Unidade da Federação da abertura;
m) Situação da licitação (aberta ou homologada);
n) Contato no órgão ou entidade responsável; e
o) Atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade.

Além disso, também foram consideradas as informações mínimas sobre contratos firmados, conforme o Guia de Transparência Ativa (CGU, 2019) a saber:

a) Órgão superior;
b) Órgão subordinado ou entidade vinculada;
c) Unidade administrativa dos serviços gerais;
d) Número do contrato;
e) Data de publicação no Diário Oficial da União;
f) Número do processo;
g) Modalidade da licitação;
h) Nome do contratado;
i) Número de inscrição do contratado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

j) Objeto;
k) Fundamento legal;
l) Período de vigência;
m) Valor do contrato;
n) Situação do contrato (ativo, concluído, rescindido ou cancelado); e
o) Relação de aditivos ao contrato com as seguintes informações:
p) Número do aditivo;
q) Data da publicação no Diário Oficial da União;
r) Número do processo; e
s) Objeto do aditivo.

Tratados os critérios de verificação de enquadramento em credenciamento, alcance do princípio da eficiência e conformidade com a divulgação de dados prezando pela transparência ativa, passa-se à breve descrição dos casos estudados antes de chegar à análise dos resultados conforme o método adotado.

# 7 CASOS DE CREDENCIAMENTO ANALISADOS

Os casos escolhidos para proceder ao estudo de caso neste trabalho serão discorridos brevemente abaixo, visando entender melhor as exigências de contratação determinadas no Edital, bem como o cenário dos entes que objetivaram tal demanda pública. Serão também abordados os parâmetros que possivelmente enquadrariam o processo de credenciamento nas hipóteses elencadas pela NLLCA, visto que todos os incisos definidos pelo legislador não são inéditos ao sistema de compras públicas brasileiro.

## 7.1 Art. 79, I, da NLLCA: contratação paralela e não excludente

### 7.1.1 O credenciamento para leiloeiros no Estado do Paraná

A prática da realização de licitação para alienação é prática prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A alienação de bens móveis e imóveis da Administração configura a venda de bens para terceiros, quando "*precedidas de justificativa das razões que as presidem e de avaliação do bem a ser alienado, efetuando-se após regular licitação*" (DE MELO, 2005, p. 591). A LGL, que regulamenta as licitações públicas no Brasil, dispõe sobre a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis (BRASIL, 1993) por meio da modalidade de leilão, o qual quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação feita pela Administração. Desse modo, quando é de interesse público justificado a Administração pode vender seus bens, por valores fixados de arremate mínimo previamente definidos por pesquisa de preço.

Assim como a figura do pregoeiro na modalidade de pregão, o leiloeiro intermedia a venda dos bens da Administração atuando na fase junto aos compradores. O papel do leiloeiro pode ser realizado tanto por um leiloeiro oficial, contratado para tal função específica, quanto por um servidor designado, que não pode ser remunerado por tal serviço. Esse fato faz com que frequentemente sejam contratados leiloeiros púbicos oficiais para presidirem a sessão e os arremates. O Decreto nº. 21.981, de 19 de outubro de 1932, estabelece as diretrizes para atuação do leiloeiro oficial, necessitando de matrícula concedida pelas juntas comerciais de cada ente federativo, bem como:

> Art. 2º Para ser leiloeiro, é necessário provar: a) ser cidadão brasileiro e estar no gozo dos direitos civis e políticos; b) ser maior de vinte e cinco anos; c) ser domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão, há mais de cinco anos; d) ter idoneidade, comprovada com apresentação de caderneta de identidade e de certidões negativas dos distribuidores, no Distrito Federal, da Justiça Federal e das Varas Criminais da Justiça local, ou de folhas corridas, passadas pelos cartórios dessas mesmas Justiças, e, nos Estados e no Território do Acre, pelos Cartórios da Justiça Federal e Local do distrito em que o candidato tiver o seu domicílio. (BRASIL,1932).

Para além disso, a legislação que regula a profissão define que a remuneração ocorrerá por meio de taxa de comissão paga aos leiloeiros, definida em lei ou no percentual de 5% (cinco por cento), sobre móveis, mercadorias, jóias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza (BRASIL, 1932). Logo, quando há a prestação de serviços de um leiloeiro público oficial ele será pago por meio de comissão sobre o valor do arremate final do leilão, pago pelo arrematante vencedor.

Entendido brevemente o contexto da contratação de leiloeiro para conduzirem leilões públicos, o credenciamento nº. 03/2021, do Departamento de Gestão do Transporte Oficial (DEPO) da Secretaria de Estado da Administração da Previdência – SEAP tinha como objeto a contratação de Leiloeiros Públicos Oficiais para a alienação de bens móveis considerados ociosos, antieconômicos, irrecuperáveis, recicláveis e sucatas e outros mantidos em pátios declarados desnecessários ou inservíveis do Estado do Paraná. Os leilões ocorreriam virtualmente, sendo assegurado ao leiloeiro o mínimo de 300 bens por Leilão nos primeiros 8 (oito) meses e, a partir do 9º (nono) mês, essa quantidade poderia sofrer uma redução de 50% (cinquenta por cento).

Como justificativa para a contratação, o Termo de Referência do credenciamento nº 03/2021 expõe a ausência de local apropriado para acondicionamento dos bens imóveis e móveis do Estado do Paraná, além de um estoque de bens que não interessa de forma ativa na atividade pública dos órgãos do Paraná. Tem-se também a necessidade de aquisição de guinchos, reboques, guindastes, carretilhas e outros dispositivos/equipamentos lógicos, bem como pessoal especializado na sua operação e contratação de manutenção para o eventual deslocamento dos bens de um local para outro, onerando os cofres públicos com itens que não são de utilidade notória.

O credenciamento para tal objeto é possível uma vez que existem mecanismos para padronizar a atuação e a remuneração do leiloeiro público. A competição, portanto, torna-se inexistente sendo viabilizado o credenciamento para a contratação de leiloeiros públicos oficiais. A fixação de exigências que todos os interessados possam cumprir também é definida por lei e exposto no item. Ainda, a demanda de bens imóveis e móveis é mensurável e compatível com a contratação de múltiplos prestadores, pois a cada leilão é necessário um condutor dos arremates.

No caso analisado, a taxa de comissão pelos serviços prestados é a determinada pela legislação federal, ou seja, até 5% (cinco por cento) sobre o montante arrecadado no Leilão, pagos pelo vencedor do leilão, não precisando prever fonte de despesas, uma vez que o Estado não irá desembolsar para a prestação desse serviço. Ademais, a forma de alocação da demanda ocorreu por meio de sorteio, na qual a ordem elencada era a sequência de cada leiloeiro nos leilões, que será divulgada no Diário Oficial do estado.

Como forma de prestação de contas, o leiloeiro contratado obriga-se, no item 13 do Termo de Referência, a enviar Relatório de Vendas em que deverá constar, no mínimo, descrição do bem, valor do arremate, CPF/CNPJ e nome completo do arrematante-comprador, quantidade de lotes arrematados e quantidade de lotes não arrematados, bem como os motivos que ensejaram a negativa da venda do bem, contendo o comprovante de pagamento. Além disso, também é necessário um Relatório Final. Tais documentos são a comprovação dos serviços prestados pelo leiloeiro conforme os ditames legais, bem como do valor que a Administração deverá receber pela alienação de seus bens.

O critério objetivo de distribuição de demanda entre os credenciados, resguardando a isonomia é o sorteio público, largamente já utilizado na Administração, como também a ordem de atendimento (TORRES, 2021).

### **7.1.2** O credenciamento para docentes da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais

O processo de credenciamento nº 03/2020 da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais visou à contratação de profissionais para a prestação de serviços para o Curso de Pós-Graduação *lato sensu* - Especialização em Políticas de Saúde Mental e Atenção Psicossocial. O processo é fundamentado em normas institucionais, Portarias ESP-MG nº 19, de 17 de agosto de 2019 e nº 05, de 07 de

março de 2020, bem como Resolução Conjunta SEPLAG/ESP nº 9.141 e Lei nº 8.666/1993.

Foram credenciados profissionais para as disciplinas ministradas no curso pós graduação (MINAS GERAIS, 2020):

- Disciplina 1: Saúde, Sociedade, Loucura e Sofrimento Mental;
- Disciplina 2: Saberes e Práticas Clínico-Psiquiátricos na Atenção Psicossocial;
- Disciplina 3: Políticas e Práticas de Atenção em Saúde Mental;
- Disciplina 4: Os Pontos de Atenção da RAPS e Atenção as Crises;
- Disciplina 5: Os Pontos de Atenção da RAPS, Articulações Intersetoriais e as Práticas no Território;
- Disciplina 6: Práticas de Atenção Psicossocial em Situações de Desastres e Crimes Ambientais;
- Disciplina 7: Saúde, Sociedade, Infância e Adolescência, Produção de Subjetividades;
- Disciplina 8: Políticas e Práticas de Atenção no SUS a Crianças e Adolescentes;
- Disciplina 9: Políticas e Práticas de Atenção no SUS às Pessoas em Uso Prejudicial de Drogas;
- Disciplina 10: Produção de TCC e Metodologias.

Para cada disciplina havia exigências editalícias de requisitos mínimos para habilitação, a serem comprovados por meio de documentação específica para cada disciplina. Além disso, o valor da hora/aula é fixado conforme a graduação do profissional, título de especialista ou mestre. Desse modo, o profissional que possuísse o título de especialista a remuneração seria de R$ 100,00 hora/aula, mas se o prestador tivesse o título de mestre ele receberia R$ 125,00 hora/aula.

O credenciamento também visou à contratação de orientador para o trabalho de conclusão de curso para a pós graduação cuja atividades são voltadas para orientar alunos na produção de trabalhos de conclusão de cursos (TCC), participar de reuniões com a coordenação de Curso, emitir relatórios sobre atividade de orientação e presidir bancas de avaliação dos orientandos. A expectativa era a

contratação de sete profissionais, com uma carga horária de 160 horas e com um valor de remuneração de R$ 125,00 a hora/aula.

Os profissionais credenciados seriam sorteados caso o número de candidatos aptos para a disciplina fosse superior ao número de vagas disponíveis e evidenciado no Edital. Tal sorteio utiliza uma ferramenta tecnológica e o resultado é divulgado no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e no site institucional da ESP-MG. Também são elencadas regras que promovem uma rotatividade e maior isonomia entre os prestadores. O Edital estabelece que o profissional poderá se inscrever em quantas disciplinas desejar, porém, somente será contratado por no máximo duas. Desse modo, caso o candidato seja sorteado em mais de duas disciplinas deverá escolher apenas duas delas e caso o mesmo candidato seja sorteado em primeiro lugar em mais de duas disciplinas, deverá exercer a opção de escolha. Os candidatos sorteados a partir do segundo lugar deverão aguardar a convocação das disciplinas remanescentes.

O processo de análise de envio da documentação ocorreu entre 30 de novembro de 2020 a 11 de dezembro de 2020. A lista dos candidatos considerados aptos e inaptos seria divulgada em link específico, exposto no Edital.

Além de tais pontos, também foi demostrado no Edital a previsão de início e fim das disciplinas, bem como a descrição das atividades, como atuar como docente presencialmente, elaborar plano de ensino, desenvolver atividades de ensino e participar de reuniões na sede da ESP quando necessário, além de que todas as despesas referentes a tais atividades e a prestação de serviço a ser contratada seriam desembolsadas diretamente pelo prestador.

Observando o credenciamento nº 03/2020 da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais e seus critérios de alocação de demanda e forma de prestação de serviço, na Lei nº14.133/2021 o processo poderia ser enquadrado no inciso I, uma vez que as contratações são simultâneas e não excludentes, utilizando do sorteio público como critério objetivo de distribuição de demanda já que a necessidade da Administração nesse caso não era compatível com a contratação de todos os prestadores concomitantemente.

### 7.1.3 O credenciamento para prestadores de serviços de prótese dentaria da Prefeitura de Belo Horizonte

A contratação de prestadores de serviços voltados para a saúde pública por meio de credenciamento é bastante usual nas compras públicas brasileiras. O acesso a todos os cidadãos a saúde é uma garantia constitucional exarada nos artigos 6 e 196 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998). Desse modo, os serviços de saúde são peculiares, uma vez que normalmente a demanda é superior à oferta, originando daí a contratação de prestadores privados para complementar a prestação pública (BRASIL, 2016). Vários são os acordos e jurisprudências que disciplinam a contratação de terceiros por meio de credenciamento na saúde pública, pautado pela transparência e eficácia. O Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde (BRASIL, 2016), publicado pelo Ministério da Saúde, dedica um capítulo somente para o credenciamento, orientando o gestor na melhor prática da contratação fundamentada pela inexigibilidade.

Desse modo, o processo de credenciamento nº 001/2020 da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) não é novidade, sendo utilizado há muito para estabelecer a relação entre a Administração e instituições privadas na prestação de serviços de saúde O credenciamento do município de Belo Horizonte se destinava a realização de serviços laboratoriais de prótese dentária aos usuários do SUS-BH, em consonância com a Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais – OPM do Sistema Único de Saúde – SUS (preço Tabela SUS), para confeccionar: próteses totais removíveis, próteses parciais removíveis de cromo e cobalto, próteses parciais removíveis temporárias, próteses fixas (coronárias/intrarradiculares/fixo-adesivas - por elemento), placas oclusais e aparelhos ortodônticos.

A demanda pelas próteses dentárias surge da Secretária de Saúde da PBH, que possui 304 (trezentos e quatro) Equipes de Saúde Bucal (ESB), com proposta de ampliação no plano Municipal de Saúde, e 66 (sessenta e seis) equipes de apoio, que ofertam Próteses Totais Removíveis e Próteses Temporárias, usando o laboratório próprio e credenciados. Além disso, o município conta ainda com (três) Centros de Especialidades Odontológicas/CEO, onde os profissionais especialistas realizam os procedimentos clínicos nas diversas especialidades que incluem: Prótese, Ortodontia e Disfunção Temporo Mandibular que necessitam do apoio de laboratório

de prótese para a confecção das Próteses Totais, Próteses Parciais Removíveis de Cromo e Cobalto, Próteses Fixas, Placas Oclusais e Aparelhos Ortodônticos.

Contudo, mesmo dispondo de tal infraestrutura, os CEO's do município não suprem a alta demanda que, no ano de 2019, foi de 5.121 próteses removíveis para os usuários da Rede SUS-BH, além de próteses fixas, placas oclusais e aparelhos ortodônticos removíveis. Logo, contrata-se prestadores complementares por meio de credenciamento para atender o interesse público e as necessidades dos usuários.

A confecção das próteses dentárias é composta por várias etapas, sendo necessário transportar diversas vezes entre o consultório e o Laboratório os modelos em gesso, estruturas e montagens de dentes em cera que são frágeis e podem se danificar durante os grandes percursos devido às trepidações. Ademais, altas temperaturas, podem, durante os longos tempos devido aos congestionamentos das estradas, amolecerem deslocando os dentes, e, com isso, alterar as referências para a conclusão dos trabalhos. Isso posto, é determinado no Edital que apenas poderão se credenciar instituições que possuem sede ou filial no Município de Belo Horizonte/MG, visando garantir a qualidade e a celeridade da execução do serviço.

Os valores remunerados pela prestação de serviços em saúde são estabelecidos pelo Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (SIGTAP), sob responsabilidade do Ministério da Saúde. Logo, os valores pagos pelos procedimentos realizados para prestação de serviço de próteses odontológicas são determinados pela SIGTAP, o que promove um mesmo pagamento a todos que se interessarem em fornecer tal objeto para o Estado.

Além disso, a demanda estimada pela Secretaria de Saúde seria distribuída a princípio entre três fornecedores, que atendessem a todas as condições estabelecidas neste documento e seus Anexos, e com as maiores pontuações, de acordo com os critérios de seleção estabelecidos no Anexo IV que define critérios de classificação e desempate. A análise da capacidade técnica, portanto, seria pontuada considerando os anos de experiência do proponente, número total de Técnicos em Prótese Dental e Cirurgião Dentista vinculados ao prestador, sendo que caso o Cirurgião Dentista tivesse pós graduação em Prótese seria acrescido mais ponto, bem como se o Técnico já tiver realizado aperfeiçoamento em prótese nos últimos dois anos. Também seria pontuado a infraestrutura do prestador, como equipamentos, manutenção preventiva e atendimentos as normas sanitárias. O critério de desempate seria o melhor histórico de progresso caso o credenciado tenha prestado serviço à

rede SUS-BH, ou caso não tenha prestado serviço à rede SUS-BH, aquele com melhor Atestado(s) de Capacidade Técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado.

Portanto, a distribuição da demanda ocorreria de forma objetiva para os melhores prestadores comprovados que se interessam em fornecer para o Estado, enquadrando tal processo de contratação, em uma primeira análise, na hipótese de credenciamento de contratações paralelas e não excludentes, inciso I da NLLCA, usando do ranqueamento para classificar os potenciais fornecedores para manter uma prestação de serviço com qualidade reconhecida pelo mercado.

Por fim, é importante ressaltar que o Edital conta com detalhes sobre a forma de execução do serviço, contidas em diretrizes do município, buscando padronizar e, assim, conseguir manter um preço idêntico para qualquer prestador e a isonomia entre os fornecedores.

### **7.1.4** O credenciamento de laboratórios para testes tipo PCR para Covid-19 da Secretaria de Saúde de Goiás

A pandemia de coronavírus motivou diversas alterações no modelo de contratação para suprir a demanda pública por itens em falta no mercado, bem como as oscilações constantes de preços frente a baixa oferta e grande procura. Nesse contexto, vários instrumentos de compras, que facilitariam a relação entre o Estado e os fornecedores, como o pagamento antecipado, o aumento do limite da dispensa e o aumento do limite de acréscimos e supressões para 50% foram viabilizados para enfrentar o cenário de crise sanitária.

O processo de credenciamento nº 01/2020 tinha por objeto o credenciamento de laboratórios de análises clínicas que realizem teste tipo PCR para COVID-19. A justificativa para contratação, de acordo com item II do Anexo I – Termo de Referência, seria

> proporcionar benefícios à Administração Pública tais como a realização de maior número de exames ao mesmo tempo; celeridade na identificação dos contaminados; agilidade nas ações de controle de transmissão e isolamento, além de zelar pelos princípios da eficiência e economicidade em relação aos gastos públicos (SES, 2020, p. 24).

Importante mencionar que em Goiás há a estrutura permanente do Laboratório de Saúde Pública Dr. Giovanni Cysneiros (LACEN), que em função da sazonalidade da demanda, a falta de insumos, equipamentos e o fracasso de buscar parcerias para a aquisição de tais itens, o atendimento com a agilidade requerida em momentos de maior concentração de demanda, ou de demandas imprevisíveis, foi prejudicada. Logo, o Estado credenciou laboratórios, com a devida comprovação de habilitação técnico profissional, técnico operacional, financeira e jurídica, buscando atender a alta demanda por testes PCR e padronizar os preços pagos por eles, conforme pesquisa de preço.

Assim, ficou estabelecido o prazo de 15 dias para a análise da documentação dos laboratórios que tinham interesse em prestar o serviço ao Estado, bem como duas rodadas de análises, uma primeira etapa de recebimento entre os dias 17/06/2020 e 24/06/2020, para atender a demanda urgente e reprimida da SES, e a segunda, que seria recorrente à medida que novos laboratórios fossem credenciados a partir do dia 28/07/2020. A estimativa de demanda apontada pela Secretaria é de 30 exames por mês, podendo ser alterada conforme novas avaliação do órgão. A demanda seria distribuída entre os credenciados por meio de sorteio público, da seguinte forma segundo o item 8 do Edital:

> 8.7 DO SORTEIO: Será realizado sorteio para se alocar cada demanda específica entre os credenciados, visando distribuí-la por padrões estritamente impessoais e aleatórios.
>
> 8.7.1 As demandas serão de 30 exames/mês (conforme informação prestada pela Gerência de Transplantes - MEMORANDO 77 - 000012719307), seguindo numeração iniciada a cada sorteio.
>
> 8.7.2 O conjunto de sorteios das demandas alimentará um placar de sorteios.
>
> 8.7.3 A observância do placar de sorteios garantirá uma distribuição equitativa dos serviços entre os credenciados, de forma que os ganhadores iniciais, após receberem demandas, aguardam sua vez de serem novamente sorteados, até que todos os demais credenciados, nas mesmas condições, tenham recebido demandas.
>
> 8.7.4 Os novos credenciados participam dos sorteios subsequentes em igualdade de condições com os demais.
>
> 8.7.4.1 Os novos credenciados, ao ingressarem no credenciamento, serão posicionados no placar dos sorteios em paridade com o(s) credenciado(s) com menor número de demandas.(SES, 2020, p. 14)

Os gestores, portanto, buscaram garantir uma rotatividade entre os credenciados frente a demanda, visando a isonomia e o critério objetivo de distribuição da demanda definido pelo Parecer n° 07-/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (BRASIL, 2013) como parâmetros essenciais para o uso do credenciamento. O valor de cada exame seria de R$ 200,00 e sofreria reajuste semestralmente frente a necessidade de o preço fixo espelhar o que é praticado no mercado.

### 7.1.5 O credenciamento de instituições financeiras para atuar como mandatárias da União

A relação de mandatária consiste em atuar na análise documental e técnica dos planos de trabalho, assinatura dos contratos de repasse, análise dos projetos de engenharia, acompanhamento da execução das obras e avaliação da prestação de contas de contratos de repasse da União para estados, municípios ou Organizações da Sociedade Civil. O Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais voltadas para a execução do interesse público. Desse modo, é permitido a contratação de instituições ou agências financeiras oficiais federais para atuar como mandatárias da União, tornando a execução dos instrumentos do contrato de repasse mais efetivo.

Contudo, havia problemas com as formas de fiscalização da execução dos instrumentos de repasse, uma vez que não eram padronizadas, aumentando a gama de serviços da mandatária, elevando o custo na prestação do serviço, bem como com a informação assimétrica entre o beneficiário final do contrato, as mandatárias e o sistema de gestão dos contratos. O Acórdão do TCU 1.126/2007 — Plenário (BRASIL, 2017d) apontou para a existência de omissão e obscuridade nos contratos de repasse, determinando o detalhamento das tarefas efetivamente prestadas, de modo a permitir a aferição dos serviços prestados ao órgão contratante, e, com isso, evitando a fixação de percentual, bem como a uniformização da forma de remuneração de cada contrato.

Logo, o Governo Federal, buscando melhorar a forma de contratação das mandatárias e incentivando a transparência e a eficiência, publicou a Instrução Normativa nº 02, de 24 de janeiro de 2018, que

> estabelece regras e diretrizes para a execução de contrato de prestação de serviço a ser celebrado entre órgãos e entidades da

> administração pública federal e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como Mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse (BRASIL, 2018b).

A norma regulamenta o credenciamento para instituições financeiras atuarem como mandatárias da União nos contratos de repasse, visto que a forma de cálculo da remuneração foi alterada e padronizada. A Administração passaria a pagar valores estabelecidos no Contrato de Prestação de Serviços – CPS de acordo com metodologia de precificação conforme os Eventos Geradores de Tarifa – EGT, o qual determina que a Administração somente pagará por EGT efetivamente utilizado.

Além disso, a IN nº 02/2018 estabeleceu a documentação necessária para participar do credenciamento, que garanta uma prestação de serviço integrada aos princípios da administração e a continuidade dos serviços públicos. Seria necessário comprovar: (a) requisitos de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista, nos termos dos arts. 27 a 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, (b) autorização para funcionamento na condição de Instituição Bancária expedida pelo Banco Central do Brasil – BACEN e (c) declaração de que possui capacidade técnica de atendimento, com estrutura corporativa adequada à prestação do serviço para demandas em qualquer localidade em todo o território nacional, tendo ao menos uma representação em cada unidade da federação, além de formulário anexo a referida legislação.

Desse modo, o processo de credenciamento nº 01/2021, da Central de Compras do Ministério da Economia, teve por objeto a contratação de prestadoras de serviços de atividades de gestão operacional para execução dos contratos de repasse firmados no âmbito dos programas e ações geridos pela União. Definia-se no Anexo IV do Edital, nos itens 2.1 e 2.2 os Eventos Geradores de Tarifa, bem como nos itens 2.6 e 3.7 são estabelecidos o valor fixo ou variável máximos pagos por cada EGT.

No credenciamento para mandatárias, frente a demanda e o perfil do mercado das instituições financeiras que prestam tal serviço, as propostas não seriam classificadas por pontuação ou sorteio público. Assim, qualquer instituição que se manifestasse e atendesse as exigências do Edital seria convocada a assinar o Termo de Adesão ao Credenciamento. A escolha da instituição financeira oficial, dentre as credenciadas, para prestar os serviços de mandatária é discricionária, sendo necessário o gestor justificar seus atos demonstrando o benefício para escolher a credenciada em questão, podendo ocorrer contratações simultâneas, com o preço fixado no Edital.

Ressalta-se, ainda, que o processo de credenciamento nº 01/2021 da Central de Compras é o segundo credenciamento realizado pelo órgão. O primeiro ocorreu em 2018 e ainda possui sua vigência até 2023, quando os Termos de Credenciamento oriundos do primeiro processo terminam. Logo, é exposto no Edital sobre o regulamento de transição dos contratos, visando adequar as alterações na forma de execução dos serviços expostas no segundo edital.

## 7.2 Art. 79, II, da NLLCA: contratação com seleção a critério de terceiros

### 7.2.1 O credenciamento de clínicas médicas para avaliação psicológica do DETRAN/BA

O uso do credenciamento para a contratação de clínicas médicas para a realização da aptidão física e metal e avaliação psicológica dos candidatos à obtenção, adição e mudança de categoria das Carteiras Nacionais de Habilitação (CNH) já é prática comum em muitos estados. Frente a uma incapacidade de suprir toda a demanda por avaliações médicas voltadas ao DETRAN, que avança juntamente com o desejo da sociedade de possuir carteira de habilitação, os estados passaram então a delegar tal atividade a terceiros, contratando clínicas médicas especializadas para prestar o serviço necessário a obtenção da carteira de habilitação.

Contudo, a demanda, além de volumosa, é bastante dispersa, uma vez que, tanto as grandes cidades, quanto os pequenos municípios brasileiros precisam dispor de pelo menos uma clínica para realizar as avaliações. Desse modo, a ausência de competição é evidenciada, pois há tanto o interesse público em um acordo com múltiplos fornecedores, quanto a compatibilidade desse cenário com o mercado, bem como a viabilidade de fixar o valor dos exames e garantir isonomia na contratação, por meio da distribuição de demanda a critérios do próprio usuário.

O credenciamento nº 01/2021 do Departamento Estadual de Trânsito da Bahia tem como objeto a contratação de serviços de clínicas médicas e psicológicas para realização de exame de aptidão física e mental, e avaliação psicológica de acordo com termos da Resolução CONTRAN nº 425, de 27 de novembro 2012. A Portaria nº 079, de 26 de abril de 2021, homologa o processo de credenciamento em questão e apresenta as diretrizes de contratação, evidenciando, por exemplo, a

vigência de 12 meses do processo, a contar da data de publicação da Portaria ora mencionada.

O processo em análise se fundamenta na legislação estadual sobre licitações e contratos, Lei nº 9.433/2005, a qual, conforme o art. 61, prevê a inexigibilidade de licitação, em virtude da inviabilidade de competição

> quando, em razão da natureza do serviço a ser prestado e da impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, certas necessidades da Administração possam ser melhor atendidas mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, hipótese em que a Administração procederá ao credenciamento de todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento (DETRAN/BA, 2021, p. 21)

Nos termos do Edital também é estabelecido o prazo para análise dos documentos exigidos para o credenciamento de até 90 dias. O pagamento pelos serviços prestados será realizado pelos próprios usuários do serviço, uma vez que o preço é tabelado, conforme o tipo de exame feito, e pago pelo usuário diretamente a contratada no momento do exame. Para o exame de aptidão física e mental a remuneração definida é de R$ 128,00 e para a avaliação psicológica R$ 170,00 (cento e setenta reais), de acordo com a Portaria nº 079/2021. Desse modo, buscando maior comodidade do usuário e frente as inovações nas formas de pagamento, é obrigatório o credenciado ofertar pelo menos duas formas de pagamento.

Além disso, é viabilizado no Edital a avaliação de desempenho e controle de qualidade do estabelecido e do serviço no item 10 do Anexo I – Disposições Gerais do Edital, o que demonstra zelo com a qualidade da prestação de serviço. Tem-se ainda no Anexo VIII - Relação de Municípios Polo de Atendimento, todos os municípios do estado da Bahia em que há a previsão de necessidade de demanda.

A distribuição da demanda, conforme item do Anexo I do Edital e art. 5º da Portaria n° 059, de 22 de abril de 2021, será definida por meio de "*sorteios eletrônicos pelo Sistema de Clínicas do DETRAN para a distribuição equitativa dos serviços, observando-se a rotatividade entre as credenciadas*" (DETRAN/BA, 2021). Operacionalmente, em grandes centros, mais de um estabelecimento é sorteado para conseguir atender a demanda, sendo que, dentre os sorteados, o usuário é quem decide em qual efetivamente realizará o exame e, com isso, remunerar o credenciado.

Nesse sentido, a escolha dependerá de critérios subjetivos do beneficiário, como local de trabalho, disponibilidade de horário, local de moradia e afins.

### **7.2.2** O credenciamento da folha de pagamento do Governo Federal

O processo de contratação de instituição financeira para gerir a folha de pagamento de órgãos e entes da Administração Pública foi viabilizado pela decisão do Acórdão 3.042/2008-TCU-Plenário que define a folha de pagamento como um ativo especial intangível, pode ter sua exploração econômico-financeira ofertada no mercado. Desse modo, a Corte também estabelece no Acordão 1.191/2018-TCU-Plenário que

> a exploração da folha de pagamento pode ocorrer de forma exclusiva, mediante a realização de pregão eletrônico (admitindo-se o julgamento pelo maior valor), ou de dispensa de licitação (quando se tratar de instituição financeira oficial), e de forma não exclusiva, quando então cabível a realização de credenciamento É importante que se ressalte, todavia, que, embora a opção a ser adotada se encontre dentro do campo de discricionariedade do gestor, esse deverá deixar assente nos autos que a escolha, dentre as possíveis, é a que melhor atende ao interesse público. (BRASIL, 2018, p. 3).

Nesse contexto, o processo de credenciamento nº 01/2015 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tinha como objeto o credenciamento de instituições bancárias, autorizadas pelo Banco Central do Brasil, com vistas à prestação de serviços de pagamento dos valores líquidos da folha salarial e outras indenizações a servidores civis ativos, inativos, pensionistas, estagiários do poder executivo federal (administração direta, autárquica e fundacional) e anistiados políticos, a serem pagos no Brasil. A justificativa para o uso do credenciamento, segundo Anexo I – Termo de Referência, é pautada na livre opção bancária (LOB), a qual determina a possibilidade de o servidor escolher a instituição que melhor atende suas necessidades na movimentação do seu dinheiro, e na instituição da portabilidade bancária, passando a ser possível a transferência dos valores referentes a vencimentos, aposentadorias e similares para outras instituições sem ônus para o seu titular, sendo assim determinada instituição poderia remunerar a Administração para deter a exclusividade da conta salário de um servidor, sem, entretanto, obter os benefícios da relação com esse cliente.

Diante de tal cenário e das determinações legais referentes ao usuário e a sua relação com os bancos, muito embora há a necessidade constitucional de estímulo a competição, o uso da licitação poderia reduzir o interesse público na LOB. O credenciamento, portanto, se mostrou a melhor solução para viabilizar a livre escolha dos servidores.

No Anexo I – Termo de Referência é exposta a forma de execução do serviço, no item 4, bem como o perfil da folha de pagamento da União, os valores e quantidades totais de acordo com as faixas salariais do ano de 2015, no item 7 desse anexo. O credenciamento em questão tem vigência de 60 meses e os contratos originados dele teriam validade de 12 meses. Ainda, eram anexos ao Edital, Anexos IA e IB, o fluxo da prestação de serviço, ordenando a atuação da instituição financeira. O prazo para o envio da documentação da primeira análise para habilitação era até o dia 2/01/2016, após caso novas instituições desejassem se credenciar deveriam aguardar a abertura da segunda chamada.

Para a determinação do valor a ser pago pelas instituições financeiras ao Governo Federal, foi estipulado percentual fixo para as transações financeiras a partir do método do fluxo de caixa descontado, que seria a relação das receitas auferidas deduzidas das despesas incorridas mensalmente pela instituição financeira com a prestação de serviços. Realizou-se estudo com diversos órgãos e cenários em sítios governamentais e ferramentas de busca para estabelecer o percentual de 1,03% sobre o valor líquido da remuneração de cada servidor público e beneficiário.

Definido e justificado a inviabilidade de competição na exploração da folha de pagamento, bem como o preço fixo de remuneração da contratada e diante da diretriz legal de LOB, o critério de distribuição de demanda seria a seleção de terceiros. Cada servidor poderá escolher a instituição financeira que melhor atende a suas necessidades, considerando diversos critérios como limite de crédito, benefícios particulares, entre outros.

Em 2021, finalizada a vigência do primeiro Edital nº 01/2015, reabriu-se o processo de credenciamento para a exploração da folha de pagamento, cujo Edital nº 03/2021, manteve o percentual de pagamento estabelecido no primeiro processo. Além disso, vislumbra-se aprimorar o processo de Prova de Vida, fomentando o uso de novas tecnologias, desburocratizando-o e promovendo celeridade para realizar o fluxo.

## 7.3 Art. 79, III, da NLLCA: contratação em mercados fluidos

### 7.3.1 A compra direta de passagens aéreas pelo governo federal por meio de credenciamento

A aquisição de passagens aéreas foi objeto de constantes estudos, pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, frente à necessidade de desenvolver um novo modelo que acompanhasse a dinâmica do mercado, racionalizasse gastos e aperfeiçoasse a gestão dos gastos com viagens e deslocamentos aéreos. O modelo adotado, até 2012, era pautado em pregões para a contratação de agências intermediadoras cujo critério de julgamento da proposta era o maior desconto sobre os valores originais das passagens aéreas para realizarem serviços de cotação, emissão e cancelamento de bilhetes quando demandadas pela Administração. Assim, o valor de remuneração das agências era diretamente proporcional ao valor das tarifas vendidas ao governo federal, o que saia da governança do ente na busca da eficiência, melhores tarifas e economia na aquisição das passagens aéreas. Almejando uma maior economia foram criados incentivos financeiros para que as agências intermediadoras demonstrassem que adquiriram as melhores taifas no mercado.

Contudo, foram constatadas suspeitas de fraudes e corrupção na operacionalização dos incentivos, visto que "eram simuladas em preços bem superiores aos regularmente praticados no *mercado, acarretando falsa impressão de estarem sendo praticados descontos muito superiores que os reais"* (MIRANDA, 2018), visando demonstrar um percentual de desconto irreal frente ao que era praticado no mercado. Tal cenário motivou a revogação dos incentivos concedidos no mecanismo abordado, adotando apenas critério único de maior desconto sobre o volume de vendas.

Ademais, a criação de ferramentas de busca diretamente com a companhia aérea alterou drasticamente o mercado de agências de viagens, fazendo as companhias cancelarem o comissionamento e o desconto concedido às agências. Logo, a sistemática de remuneração para as compras públicas sofreu alteração em virtude do fim dos comissionamentos, inviabilizando o pregão com critério de julgamento o maior desconto sobre o volume de vendas. O modelo de compra então implementado utilizou como critério de julgamento o menor preço de taxa de agenciamento, de acordo com a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 07/2012. A

competição na fase de lance do pregão provocou a redução progressiva dos valores oferecidos pelas agências de viagem a título de taxa de agenciamento, resultando em empresas vencendo a licitação por R$ 0,00 e gerando sérias dúvidas quanto à lisura dos procedimentos praticados.

Isso posto, o modelo de compra direta, cujos estudos iniciaram em 2012, visava enfrentar os seguintes problemas

> a) prática de preços irrisórios nos contratos de agenciamento celebrados a partir do advento da IN SLTI/MPOG nº 07/2012;
>
> b) eliminação das fraudes que vinham sendo identificadas em razão do "mascaramento" dos preços praticados pelas agências;
>
> c) aumento proporcional das despesas administrativas com a aquisição de bilhetes aéreos; e
>
> d) subutilização do poder de negociação da Administração Pública junto às companhias aéreas, que lhe possibilitasse a celebração de acordos corporativos, com vista a obtenção de condições comerciais mais vantajosas. (MIRANDA, 2018, p. 5).

O credenciamento nº 01/2014 teve como objeto o fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas sem o intermédio de agência de viagens e turismo, sendo que as atividades de cotação, emissão e cancelamento de bilhetes passarão a ser executadas diretamente por servidores da Administração. Nessa solução a Administração Federal viabilizou o fornecimento de múltiplos fornecedores que se interessem em prestar serviços ao poder público e estabelecer acordos comparativos sem a intermediação de terceiros. A busca e reserva pelas passagens aéreas por meio das companhias credenciadas foi operacionalizada por melhorias no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) que já é bem sucedido na Administração desde 1994. Com a conexão do sistema interno e o sistema da companhia área possibilitou o contato direto do usuário do serviço e as prestadoras.

O Edital de Credenciamento, com vigência de 60 meses, previa a assinatura de Acordos Corporativos que determinariam descontos sobre o preço da passagem com melhor custo-benefício encontrado, de acordo com o tipo de tarifa base da companhia, variando de 3% a 5% a depender da prática de mercado de cada empresa, bem como a disponibilidade do assento por no mínimo 72 (setenta e duas) horas.

Uma vez que não é possível prever antecipadamente a demanda da Administração pelos trechos e frente à liberdade tarifária do setor de aviação, nesse caso, estabelecer um preço ou percentual fixo para os bilhetes não era compatível com o mercado, isso porque múltiplas variáveis influenciam diretamente no preço, como dia, horário, sazonalidade e a procura pelos voos, situação vivenciada até nas relações privadas entre um cidadão e as companhias. Portanto, há uma flutuação constante do valor da prestação de serviço e das condições de contratação, que levam em consideração múltiplas variáveis, e geram preços em tempo do produto (TORRES, 2021). Desse modo, para comprovar a aquisição pelo menor preço diante das disponibilidades de horário e dia, o servidor utilizaria a ferramenta de busca criada no SCDP, mantendo um histórico da pesquisa realizada, dos filtros e, com isso, comprovando que naquele cenário e objetivo se adquiriu a melhor opção. Para tanto, foram estabelecidos, no Anexo I - Projeto Básico do Edital, critérios mínimos para as escolhas da passagem, a saber: (a) trechos de menor duração, (b) embarque e desembarque entre às 7:00 e às 21:00 e (c) horário de desembarque com antecedência mínima de três horas do evento e trabalho.

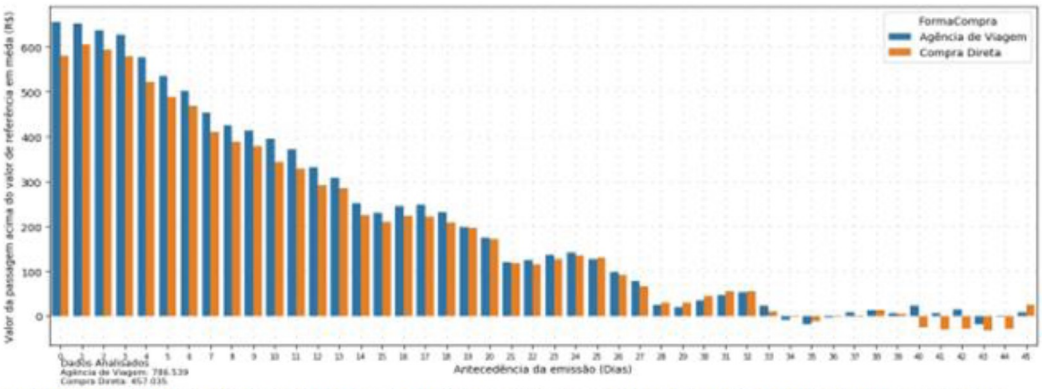
O buscador, portanto, promoveu a operacionalização do modelo de compra de passagens aéreas por meio do credenciamento já que proporcionou a realização da pesquisa de preço lastreada, possibilitando o controle dos órgãos e a comprovação de eficiência no seu aspecto economicidade. Além disso, os gestores públicos na construção do modelo enfrentaram desafios acerca das opções e da lógica de pagamento existentes na Administração Pública, que deve seguir ritos de empenho, liquidação e pagamento após a prestação de serviço com devida emissão de nota fiscal. Todavia, as companhias, para emitirem o bilhete aéreo, necessitam de pagamento prévio, o que não é prática comum na Administração. Logo, para a aquisição das passagens se utilizou do cartão de pagamentos eletrônico, meio de pagamento já usado na Administração Federal para despesas de pequeno valor, em uma versão exclusiva para o pagamento de passagens, indicando no Acordo de Cooperação Técnica parâmetros para reembolso, cancelamento e discriminação do pagamento. A adoção desse método foi a

> a porta de entrada dos órgãos e entidades participantes, além de propiciar inúmeros benefícios em termos de praticidade, rastreabilidade e transparência no controle das aquisições (MIRANDA, 2018, p. 7)

Nesse viés, a solução para os problemas enfrentados nos modelos anteriores foi solucionada de certa forma, promovendo mais eficiência e transparência com o gasto público, integrando as tecnologias de mercado com as necessidades da Administração e desenvolvendo uma solução inovadora.

O projeto de compra direta de passagens aéreas foi ganhador de diversos prêmios que valorizam soluções de sucesso, otimizando o gasto público, o controle, a transparência, a eficiência e que buscam melhorias na forma de prestação de serviços. Um foi o 3º Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União, o qual ganhou na categoria "Aprimoramento dos Controles Internos", uma vez que o credenciamento "*aumenta o rigor na aquisição dos bilhetes, tanto no processo de compra quanto na fiscalização dos contratos firmados*" (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2021), bem como facilitou o acompanhamento da compra buscando evitar fraudes. Ainda, a inciativa da Central de Compras venceu também o 21º Prêmio CONIP de Excelência no ano de 2015 pela adaptação do SCPD que conferiu maior transparência e viabilizou controlar as mais de 1,1 milhão de passagens compradas em 2014 pelas instituições públicas federais no Brasil. De acordo com trabalho de auditoria realizado pela CGU, comparou-se o valor médio das passagens compradas por meio de agenciamento de viagens e pela compra direta no SCDP em 2018 e 2019 e dos microdados da Anac, produzindo a análise exposta na Figura 3.

Figura 3 - Valor médio pago, por trecho, acima do valor de referência da Anac de acordo com a antecedência de emissão do bilhete




Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do SCDP 2018 e 2019 e dos microdados da Anac.

Fonte: CGU, 2020, p. 14

Conforme o antigo Compras Governamentais do Governo Federal, foram firmados Termos de Credenciamento e Acordo Corporativo de desconto com as empresas Azul, Avianca, Gol e, depois da primeira etapa de credenciamento e análise

de documentação, com a empresa MAP. Tais contratações representaram uma economia aproximada para o Poder Executivo Federal de 22,43% no ano de 2015, 17,28% em 2016 e 16,28% em 2017, bem como um menor período para o processo de compra, que no ano de 2016, ocorria em média entre 14 e 11 dias antes da viagem (MIRANDA, 2018).

Contudo, ainda se utilizava de forma subsidiaria o agenciamento de viagens para passagens internacionais, pela impossibilidade jurídica, à época, de habilitar empresas internacionais, e regionais que não eram atendidas pelo escopo do Edital, sendo pontos de melhoria para novas contratações com tal objeto, continuando a estimular o gestor a pensar em aperfeiçoamento da solução.

Em 2020 foi promovido um novo credenciamento para companhias aéreas, o processo de credenciamento nº 01/2020 que se diferenciou do primeiro apenas na forma de pagamento, possibilitando outros entes estaduais e municipais aderirem a solução. No novo processo a forma de pagamento seguirá o rito tradicional, de faturamento após 30 dias da emissão da Nota Fiscal ou Fatura. O cartão de pagamento eletrônico para a compra direta de passagens era viabilizado pela autorização legal de dispensa de retenção tributária nos pagamentos realizados para compra de passagens aéreas mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF). Logo, com o fim a Medida Provisória nº 651, de 09 de julho de 2014, que alterava o fluxo de retenção de impostos foi inviável a utilização do modelo por um período, *"sendo que nos anos de 2018 e 2019, conforme dados do SCDP, 64,08% dos bilhetes aéreos nacionais foram adquiridos pelo modelo de agenciamento de viagens e 35,84% por meio de compra direta"* (CGU, 2020, p. 13).

Ainda há muito o que se avançar para concretizar o uso do credenciamento em mercados fluidos em outros contextos de governança nas compras públicas. O governo federal é um promotor de inovações em contratações, uma vez que demonstra maior capacidade técnica na condução das contratações, bem como em outros objetos que se caracterizem com preços flexíveis, em virtude de possuir processos já implementados, como o cartão de pagamentos, que viabiliza tal contexto

Compreendidos, mesmo que em linhas gerias, os casos estudados, caberá na próxima seção, aplicar os parâmetros e critérios estruturados quanto ao uso do credenciamento, a observância aos princípios da eficiência e transparência, extraindo uma proposta de análise de enquadramento na nova hipótese de procedimento auxiliar para subsidiar os gestores públicos, no âmbito da Lei nº. 14.133, de 2021

# 8 RESULTADOS

Os registros realizados abaixo resultam da análise dos 8 processos de credenciamento descritos na seção 7 deste trabalho, em que se buscou avaliar se, conforme as jurisprudências, doutrinas e a recente legislação geral de licitações e contratos administrativos, o uso do instituto foi realizado de forma adequada, observando-se a conformidade processual. Além disso, também foi observado se o uso do credenciamento conferiu maior eficiência e transparência à forma de contratação do objeto, buscando atender melhor às necessidades públicas.

Ao final, espera-se que os resultados possam orientar o gestor público no uso do credenciamento quando dos estudos da demanda pública e da busca por soluções que sejam compatíveis com os princípios legais elencados na CF/88.

Alinhada à metodologia apresentada no capítulo 6, as análises serão organizadas em três perspectivas, sendo:

1) atendimento aos requisitos para enquadramento da contratação pública em credenciamento, de acordo com os parâmetros elencados na Tabela 2 deste trabalho, representando 4 blocos de discussão;
2) verificação da eficiência alcançada pelo procedimento, avaliando o comportamento da polaridade de cada um dos critérios elencados na Tabela 3 supra, conforme as facetas que compõem o referido princípio;
3) verificação do atendimento ao princípio da transparência, na perspectiva ativa, a partir da publicização de informações nos sites institucionais e/ou portais da transparência dos entes ou órgãos responsáveis pela realização dos procedimentos.

## 8.1 Requisitos para enquadramento de uma contratação pública em credenciamento

Para averiguar a conformidade de realização de uma contratação pública por meio de credenciamento, foram elencados quatro parâmetros abaixo elencados, aos quais foram associadas perguntas orientadoras para a tomada de decisão:

1. comprovação de inviabilidade de competição;
2. a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade;
3. hipótese de contratação conforme incisos do art. 79, da NLLCA;

4. requisitos de conformidade do credenciamento.

O terceiro parâmetro não será analisado detalhadamente, pois já foi o próprio meio de seleção dos estudos, bem como organização dos resultados. Portanto, os resultados serão detalhados conforme dos parâmetros (1), (2) e (4). Somente no resultado da hipótese de contratação em mercados fluidos é que será feita análise pormenorizada quanto à pergunta orientadora específica aplicável à situação.

Considerando que os casos estudados foram organizados por hipótese de utilização conforme os incisos do art. 79 da NLLCA, essa será a forma de apresentação dos resultados, dentro dessa perspectiva, ou seja, por situação de aplicação do credenciamento.

### 8.1.1 Credenciamentos elencados no inciso I do art. 79 da Lei nº 14.133/2021: contratação paralela e não excludente

Nesse item serão apresentados os resultados a cada um dos casos analisados, estando disponível, no Apêndice A deste trabalho, a aplicação da tabela 2 e as respectivas respostas para auxiliar a comparação entre as situações.

#### 8.1.1.1 O credenciamento para leiloeiros no Estado do Paraná

No processo de credenciamento nº 03/2021 para contratação de leiloeiros no Estado do Paraná, foram observados, conforme os parâmetros de enquadramento em credenciamento que:

<u>Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição</u>

Quanto à primeira pergunta orientadora "*É possível ter disputa?*", chega-se a uma resposta positiva. A remuneração do leiloeiro é definida pela leitura combinada do no parágrafo único, do art. 24 do Decreto nº. 21.981/1932 com os §1º e §2º do art. 75 da Instrução Normativa DREI nº. 72/2019, em que a taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita com negociação entre as partes ou, caso não haja estipulação prévia entre as partes a taxa será de 5% (cinco por cento), sobre móveis, mercadorias, joias e outros efeitos, e de 3 % (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza. Verifica-se, portanto, que é estabelecido legalmente

um valor padrão de comissão a ser ofertado pelos leiloeiros, mas que é negociável e, portanto, poderia Administração realizar uma licitação (pregão, por se tratar de serviço comum) em que os leiloeiros disputem pelo valor da taxa a ser cobrada.

Nesse mesmo sentido é o Recurso Ordinário nº. 898691, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que analisou procedimento de licitação feito pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão mineiro, a saber:

> RECURSO ORDINÁRIO. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. NÃO PROVIMENTO. É OBRIGATÓRIA A REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO PARA A ESCOLHA DE LEILOEIRO OFICIAL, SENDO VÁLIDO O CRITÉRIO DE SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA COM BASE NO MENOR PREÇO, EXPRESSO EM FÓRMULA NA QUAL O DESCONTO SOBRE A COMISSÃO DO LEILOEIRO DE 5% É REPASSADO EM PECÚNIA AO ESTADO. (TCE-MG, 2017)

É necessário, então, observar a segunda pergunta orientadora, qual seja, "*Se tem disputa, ela é prejudicial ao atendimento da pretensão contratual (interesse público)?*". Nesse caso, torna-se fundamental abordar sobre a relação custo-benefício do pregão frente a contratações diretas em virtude aos custos administrativos de um procedimento licitatório e o benefício econômico gerado, argumento apresentado pela CGU (2017). Desse modo, mesmo podendo contratar leiloeiros via licitação, a realização de credenciamento pareceu ser uma melhor alternativa, uma vez que a Administração, lidando com dinamicidade de necessidade de desfazimento de bens, bem com espaço territorial amplo, necessitaria fazer licitações a cada identificação de um bem a ser leiloado ou seria demandada a aguardar a identificação de grupos de itens a serem alienados que fossem contemplados por um procedimento licitatório e, assim, teria custos tanto de guarda desses bens, como de realização de pregões a cada nova necessidade de alienação. Ao passo que, credenciando leiloeiros, que estão regidos por norma específica, que aponta para uma remuneração padronizada, a Administração poderia, a qualquer tempo, ser acudida por profissional que atenderia à sua demanda de alienação.

<u>Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade</u>

Conforme mencionado supra, o Decreto nº 21.981/1932 trata sobre os requisitos necessários para seguir a profissão de leiloeiro público, bem como as

funções designadas ao leiloeiro, impossibilitando a Administração de escolher apenas um no critério de singularidade. Tal dimensão responde à pergunta orientadora 2.1 deste parâmetro, a saber "*Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida?*". Havendo, então, legislação que regre a profissão e atuação, qualquer interessado que satisfaça às condições estabelecidas poderá ser contratado. Tanto o é, que os documentos de habilitação e as atividades a serem desenvolvidas foram claramente elencados nos itens do 3 e 4 do Edital e 5 do Anexo – VI – Termo de Referência, respectivamente.

Quanto à pergunta orientadora "*É possível estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes (ex. fixar preço ou impossibilidade atual de definir preço, mas que exige ferramenta futura para aferição da cotação de mercado no momento da contratação)?*", tem-se que no Anexo VI – Termo de Referência item 14 é demonstrado que o pagamento será realizado conforme a taxa de comissionamento prevista na legislação específica, mencionada no item referente ao parâmetro (a). Ademais, a distribuição dos leilões entre os interessados seria realizada por sessões públicas e garantindo uma rotatividade entre os leiloeiros habilitados conforme item 8 do Edital, garantindo a definição prévia de um critério objetivo para ter igualdade de condições entre os futuros contratados. Além disso, foi apresentada previsão de demanda no mesmo item, demonstrando uma prévia do que seria realizado no período de vigência do credenciamento.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os critérios de conformidade foram atendidos em parte conforme item 9 do Edital que trata sobre descredenciamento, os critérios de habilitação mínimos estabelecidos em legislação, e abordando, no mesmo item, a possibilidade de denúncia caso seja constatada qualquer irregularidade na observância e cumprimento das normas fixadas no Edital e quaisquer outros documentos referentes ao credenciamento. Contudo, não é previsto o credenciamento a qualquer tempo dos interessados, o que fere com uma busca de isonomia entre os interessados. Não foi encontrada previsão editalícia que atenda à pergunta 4.3, qual seja, "*possibilidade de denúncia do ajuste, qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar Administração, com antecedência fixada no termo".*

**8.1.1.2** O credenciamento para docentes da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais

Na contratação de docentes para ministrar curso de pós-graduação da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais via o credenciamento nº 03/2020, observou-se:

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

Caso a opção de contratar dos docentes fosse por meio de processo licitatório, não existiria disputa de valor e vantajosidade, mas sim de capacidade técnica para prestar o serviço que pode ser feita por meio de provas e/ou títulos, realizada na Administração por meio de processo seletivo simplificado regido por outra legislação. Desse modo, no processo em questão não é possível estabelecer uma disputa para o valor da prestação de serviço, visto que é padronizado por dispositivos legais internos ao órgão, sendo a resposta para a primeira pergunta (É possível ter disputa?) negativa.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

A ESP/MG é uma entidade criada para exercer funções educacionais de várias áreas da saúde para servidores e terceiros, logo os serviços de docentes são inerentes à existência do órgão e, por isso, contar com diversidade e disponibilidade do maior número de profissionais vai ao encontro de sua missão e objetivos institucionais, o que responde bem à questão "*Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida?*".

Quanto à possibilidade de estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e garante igualdade de condições entre os participantes (pergunta orientadora 2.2), de acordo com Edital, há valores e descrição das funções exercidas por docentes e outros cargos definidas nas Portarias ESP nº 019, de 12 de julho de 2019 e nº 5, de 06 de março de 2020. Além disso, caso a opção de contratar dos docentes fosse por meio de processo licitatório, não existiria disputa de valor e vantajosidade, mas sim de capacidade técnica para prestar o serviço que pode ser feita por meio de provas e/ou títulos, realizada na Administração por meio de processo

seletivo simplificado regido por outra legislação. Desse modo, no processo em questão não é possível estabelecer uma disputa para o valor da prestação de serviço, visto que é padronizado por dispositivos legais internos ao órgão, sendo a resposta para a primeira pergunta negativa.

Para distribuir as vagas das disciplinas entre os interessados habilitados é utilizado o sorteio público para as vagas disponíveis para os docentes de cada disciplina, além de se definir objetivamente no Edital item 2 critérios de distribuição isonômica entre os habilitados. Assim, seriam ofertadas oportunidade igualitárias aos interessados.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os parâmetros de conformidade também foram atendidos em parte de acordo com o Edital. Os critérios mínimos de habilitação são definidos conforme as normas internas já mencionadas sendo ainda analisadas caso a caso, sendo evidenciada claramente no Edital. Os critérios de descredenciamento, denúncia dos acordos pelos credenciados, bem como a possibilidade de usuários ou administrados denunciarem irregularidades, não estão evidenciados no Edital. Ademais, o credenciamento não ficaria aberto a qualquer tempo ao interessado, sendo o prazo de inscrição conforme item 3.6 do Edital das 10:00 horas do dia 30 de novembro de 2020 às 17:00 horas do dia 11 de dezembro de 2020.

**8.1.1.3** O credenciamento para prestadores de serviços de prótese dentaria da Prefeitura de Belo Horizonte

Quanto ao processo de credenciamento n° 01/2020 da Prefeitura de Belo Horizonte, que tinha por objeto a contratação de serviços laboratoriais de prótese dentária aos usuários do SUS-BH, chegou-se aos seguintes resultados.

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

De acordo com o aprofundamento realizado na seção 7.1.3, que os serviços terceirizados contratados para o SUS são regulamentados por preços padronizados pelo SIGTAP, a inviabilidade . O Anexo I - Planilha estimada de compra de serviço laboratorial de prótese dentária do Edital detalha o valor estimado no SIGTAP para cada tipo de serviço, produto e material que deverá ser pago pelo

município, sendo ilegal, salvo justificativas, remuneração maior que a estabelecida pelo Ministério da Saúde. Logo, tal contexto inviabiliza uma disputa visando o menor valor de contratação, sendo a resposta para a primeira pergunta negativa.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

Considerando que a previsão do serviço é feita com base em dados do sistema de saúde, chega-se a uma estimativa volumosa, que tanto orienta a justificativa da contratação direta na incapacidade da prefeitura em suprir toda a demanda do município, bem como na impossibilidade de ela ser cumprida por somente um fornecedor exclusivo. Somente um poderia causar incapacidade de entregar o serviço ao cidadão de forma rápida e com qualidade, o que responde positivamente à primeira pergunta orientadora desse parâmetro.

Quanto à pergunta de possibilidade de definir "*parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes*", o critério de distribuição da demanda foi a contratação por pontuação a partir da capacidade técnica e do histórico de prestações de serviço com bom desempenho, sendo que iam ser escolhidas até três clínicas para prestar o serviço. Tal previsão, constante no item 10 do Edital, demonstra um desvirtuamento do uso do instituto do credenciamento, que não deve fazer classificação entre os participantes, comportamento típico das licitações. Ademais, é uma tentativa de estabelecimento de parâmetro objetivo que nos faz retornar à pergunta acima, desse mesmo parâmetro, quanto à falta de preferência por um ou algum participante. No mesmo sentido entendeu o Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao julgar credenciamento de escritórios de advocacia feito pelo Banco do Brasil, a ver:

> A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) que **considerou ilegal o critério de pontuação estabelecido em edital de credenciamento** do Banco do Brasil para contratação de escritórios de advocacia. Com a decisão, **o colegiado garantiu a um dos escritórios habilitados – que havia sido preterido em razão do sistema de pontos – o direito de prestar serviços jurídicos ao banco**.
> Para a turma, **o sistema de credenciamento tem como uma de suas bases a contratação de todos os interessados** que preencham as condições estabelecidas pela administração pública.

> Na ação que deu origem ao recurso, a sociedade de advogados alegou ter preenchido os requisitos exigidos em edital de credenciamento do Banco do Brasil e, mesmo assim, não foi contratada. Segundo alegou, o regulamento impunha a contratação de todos os escritórios habilitados. (STJ, 2020). (grifos nossos).

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Verificou-se um atendimento parcial ao parâmetro referente à conformidade, já que o credenciamento não ficou aberto para qualquer interessado se credenciar e ter oportunidade de oferta ao Estado.

Havia previsão das exigências mínimas para os interessados se credenciarem por meio da apresentação de documentos de habilitação que comprassem tanto sua habilitação técnica, jurídica e financeira, quanto alvarás e outras documentações expostas no item 10 do Edital. Foram atendidos, também, os itens referentes ao descredenciamento, previsto no item 21 do Edital, à possibilidade de denúncia, prevista tanto no Edital quanto no contrato a ser celebrado com as prestadoras, e à possibilidade de usuários ou administrados denunciarem irregularidades nos itens 21 do Edital, bem como em cláusulas contratais e no item 22 Anexo XIV do Edital.

**8.1.1.4** O credenciamento de laboratórios para testes tipo PCR para Covid-19 da Secretária de Saúde de Goiás

O processo de credenciamento nº 01/2020 do estado de Goiás visou à contratação de prestadores de serviços de exames laboratoriais que realizem teste tipo PCR para o COVID-19, e sobre ele, chegou-se às seguintes considerações:

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

O objeto pressupõe uma disputa típica do mercado privado, hoje qualquer cidadão pode realizar cotações com diversos laboratórios que oferecem exames PCR e encontrar preços distintos. Porém, diante da situação de pandemia em que se estruturou a contratação, a disputa não atendia ao interesse público. O item II do Anexo I – Termo de Referência aborda a necessidade de

> proporcionar benefícios à Administração Pública tais como a realização de maior número de exames ao mesmo tempo; celeridade

> na identificação dos contaminados; agilidade nas ações de controle de transmissão e isolamento, além de zelar pelos princípios da eficiência e economicidade em relação aos gastos públicos. Pelo exposto, considera-se que no processo proposto de Credenciamento foram atendidos os princípios legais que o justificam (GOIÁS, 2020, p. 24).

Diante do contexto e das necessidades da Administração, o objeto era sim possível se disputar preços e contratar com apenas um fornecedor, todavia, no momento da contratação era preciso mais do que apenas um fornecedor para atender as demandas públicas, fazendo a resposta para a segunda pergunta ser positiva.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

Havia uma previsão da demanda pela Administração de 30 exames por mês, além disso foi definido preço fixo para os exames, de acordo com pesquisa de mercado realizado. Assim, os interessados em fornecer ao Estado neste valor pré-fixado e possuindo a habilitação necessária seriam convocados por meio de sorteio público. A habilitação, critérios de distribuição da demanda e forma de execução do serviço foram elencados nos itens 4 e 8 do Edital e V do Anexo I – Termo de Referência.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os parâmetros de conformidade foram atendidos abordando o descredenciamento no item 7.10 do Edital; no item 9.4, a previsão da possibilidade de denúncias por qualquer usuário; e no item 4 do mesmo documento os critérios para habilitar e participar do sorteio. O credenciamento teria duas etapas de recebimento de documentos para análise, sendo o segundo com prazo de fim igual do credenciamento, mantendo então o credenciamento aberto para qualquer interessado a todo tempo. Contudo não é apresentado do Edital, nem em seus anexos, item que verse sobre a viabilidade de denúncia do ajuste pelo credenciado.

**8.1.1.5** O credenciamento de instituições financeiras para atuar como mandatárias da União

O último processo enquadrado na hipótese do inciso I da NLLCA é o credenciamento nº 01/2021 cujo objeto é a contratação da prestação de serviços por instituições financeiras para as atividades de gestão operacional para execução dos contratos de repasse firmados no âmbito dos programas e ações geridos pela União, sobre o qual registra-se:

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

O objeto é possível ser disputado por meio da menor tarifa de transações financeiras que seriam realizadas, tanto que, historicamente, tal prestação de serviço era licitada. Porém conforme apresentado na seção 7.1.5, o perfil do mercado financeiro de instituições que atuam com tal serviço, bem como a necessidade de atender a uma dimensão territorial muito extensa, para que os estados e municípios recebam a verba e executem o serviço público iam de encontro ao com o interesse público.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

A demanda era compatível com uma contratação de vários interessados, uma vez que devidamente justificado e diante da viabilidade de prestar o serviço naquela região pretendida. O preço calculado sobre Evento Gerador de Tarifa proporcionou a fixação de preço. A documentação necessária também foi estabelecida legalmente e mantida padrão para todos os fornecedores interessados.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os parâmetros de conformidade foram elencados no Edital no item 9 definindo que o credenciamento ficaria vigente pelo prazo dos processos, bem como a habilitação no item 3 e a possibilidade de descredenciamento e denúncia na cláusula nona do contrato. Além disso, é previsto na cláusula 11º da minuta contratual como obrigações da contratante fiscalizar as denúncias apresentadas por cidadãos, organizações públicas, privadas e do terceiro setor, além dos próprios interessados e órgãos de controle interno e externo.

Os resultados do enquadramento nos requisitos de credenciamentos para os processos de contratações simultâneas e não excludentes analisados neste trabalho estão apresentados detalhadamente no apêndice A.

**8.1.2** Credenciamentos elencados no inciso II do art. 79 da NLLCA: contratação com seleção a critério de terceiros

Nesse item serão apresentados os resultados para cada um dos casos analisados, estando disponível, no Apêndice B deste trabalho, a aplicação da tabela 2 e as respectivas respostas para auxiliar a comparação entre as situações.

**8.1.2.1** O credenciamento de clínicas médicas para avaliação psicológica do DETRAN/BA

O processo do DETRAN da Bahia teve como objeto a contratação de clínicas médicas para exames físicos, mentais e avaliação psicológica para candidatos a se habilitarem motoristas, para os quais foram observados:

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

Seguindo a regra de licitar exposta na legislação, tal objeto poderia ser colocado para disputa almejando o menor valor do exame. Porém, como quem desembolsa os valores para as clínicas é o próprio usuário quando da utilização do serviço, não precisa a Administração realizar despesa, cabendo a ela garantir a disponibilidade de rede para acesso pelos cidadãos.

Desse modo, o órgão de trânsito tem ciência do alto volume de candidatos e da impossibilidade de suprirem apenas com demanda própria da Administração ou apenas um ou alguns poucos fornecedores. Assim, a resposta para as duas perguntas é positiva.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

Considerando a alta demanda, bem como a dimensão territorial para disponibilização do serviço, associada à possibilidade de definição de forma de prestação de serviço que todo e qualquer fornecedor interessado demonstre

capacidade de provê-lo, a resposta à pergunta "*Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida?*" é também positiva.

Quanto à segunda pergunta "*É possível estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes?*", o caso concreto também responde positivamente. O preço é definido a partir de parâmetros do próprio órgão, na Portaria nº 079, de 26 de abril de 2021, considerando o que é praticado no mercado e o que é viável o usuário desembolsar. Tal normativa é anexa ao Edital. Além disso, é permitido reajustamento do valor previamente definido com a revisão periódica da tabela constante no Anexo Único desta Portaria, considerando o preço justo de mercado, o comparativo com outras Unidades Federativas e os critérios estabelecidos em legislações gerais sobre a temática.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os critérios de conformidade são atendidos quando da publicação da Portaria nº 079/2021, estabelecendo no art. 11 que qualquer interessado ou usuário poderá denunciar irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento a qualquer tempo. Para descredenciamento é previsto no item 11 do Anexo I – Disposições Gerais, bem como no regulamento estadual para o credenciamento das clínicas médicas também anexo ao Edital. O prazo de abertura do credenciamento é garantido durante todo o prazo de vigência do processo, a saber 12 meses, a qualquer interessado que preencha as exigências estabelecidas para o credenciamento, devendo ser protocolado o requerimento, instruído com a documentação pertinente, no local definido no item 1.2 do Anexo I – Disposições Gerais do Edital. Assim, neste caso enquadrado no inciso II da Lei nº 14.133/2021 todas as respostas são positivas.

**8.1.2.2** O credenciamento da folha de pagamento do governo federal

O processo de credenciamento nº 01/2015, que buscou credenciar instituição financeira para prestação de serviços de pagamento dos valores líquidos da folha salarial dos servidores do Governo Federal. Sobre esse caso, tem-se que:

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

O objeto desde que passou a ser considerado um ativo especial intangível foi licitado por meio de pregão, o qual era implementado na Administração. Porém, buscando conferir mais conforto e celeridade ao servidor que não precisaria abrir uma conta a cada vez que uma nova instituição ganhasse o processo, o interesse público do usuário desse serviço seria a comodidade de utilizar um banco que já possui confiança e outros benefícios. Assim a resposta para as duas perguntas orientadores desse parâmetro são positivas.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

Sobre a primeira pergunta orientadora, considerando ser um procedimento de abrangência nacional, que buscava atender todos os mais de 60 mil servidores ativos, aposentados e pensionistas, assumir que o máximo de instituições financeiras aptas e disponíveis a serem contratadas é quase que notório e, qualquer uma que atendesse aos requisitos e exigências editalícias poderia ser um fornecedor efetivo.

Acerca da definição de um preço fixo que não representasse beneficiamento de qualquer um dos fornecedores interessados, o qual é exposto no Edital no Anexo, tem-se que a forma de remuneração segue tarifas bancárias médias. Visto que o próprio beneficiário vai poder escolher o banco credenciado que mais atende suas necessidades, não há o que se falar da distribuição da demanda, pois ela não é de competência da União, sendo prevista nos Anexos VIII e XI. Portanto, as respostas para as perguntas do segundo bloco de requisitos também são positivas.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os parâmetros de conformidade foram atendidos em parte. Há critérios e exigências mínimos estabelecidos para o credenciamento dos interessados. Além disso, há parâmetros de descredenciamento definidos nos contratos assinados pelas instituições financeiras, e, também, houve previsão, conforme estabelecido no item 1.5 do Edital, que após os períodos informados para uma primeira etapa de habilitação, as próximas oportunidades para o credenciamento de interessadas, durante a vigência deste Edital, serão divulgadas mediante publicação no Diário Oficial da União – DOU e na internet. Contudo, não foram encontradas previsões de denúncia no Edital e Contrato, bem como a possibilidade de o usuário denunciar

irregularidades na prestação de serviço, o que diverge nas conformidades necessárias.

**8.1.3** Credenciamentos elencados no inciso III do art. 79 da NLLCA: contratação em mercados fluidos

**8.1.3.1** A compra direta de passagens aéreas pelo governo federal por meio de credenciamento

O único caso anterior a NLLCA que se enquadraria na hipótese de preços dinâmicos e mercados fluidos é a compra direta de passagem aérea, processo que inspirou a construção do dispositivo legal constante do art. 79, III. Sobre o caso, cuja aplicação nos moldes da tabela 2 conta do Apêndice C deste trabalho, tem-se a considerar:

Parâmetro (1): comprovação de inviabilidade de competição

Conforme já apontado na seção 7, atender à necessidade de deslocamento de colaboradores por meio de viagens aéreas por meio de licitação é possível, quando a análise recai sobre o objeto de agenciamento de viagens, em que a disputa considera a menor taxa de agenciamento. Porém, nesse caso, não se está observando o produto final que é adquirido pela Administração Pública, qual seja, passagem aérea. Tal objeto ainda seria inviável de ser disputado por meio de pregão visto a necessidade de o bilhete surgir com um prazo curto até o dia do evento ou trabalho. É irreal os gestores terem ciência de viagens que necessitam de passagens aéreas com dois meses de antecedência, além dos altos custos administrativos que resultaria de se disputar a cada viagem um bilhete, ou seja, a cada trabalho ou evento teria de ser estruturado um pregão, com todos os documentos legais essenciais e os prazos de análises jurídicas, esclarecimentos e impugnações. Desse modo, o objeto em uma outra modelagem poderia ser disputado, contudo essa disputa fere o interesse público por uma prestação de serviço vantajosa.

Parâmetro (2): a demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade

No que se refere à pergunta "*Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida?*",

tem-se que, na linha do que foi mencionado no parâmetro (1), era impossível prever com exatidão quando surgiria uma demanda por viagem, quem seria o colaborador demandante, quando ocorreria o deslocamento, qual a origem e o destino do afastamento. Porém, ao saber que tais deslocamentos ocorreriam em território nacional e que o mercado de voos domésticos, regulado pela Agência Nacional de Aviação Civil, é formado por empresas previamente autorizadas a operar, que são em número limitado (contexto de oligopólio), cujos trechos cobertos são definidos entre elas e que, se não for por essa malha aérea, os deslocamentos só podem ser realizados em voos comerciais, é mister reconhecer que o máximo de fornecedores disponíveis é o cenário apropriado para atender à demanda pública.

Ademais, era viável estabelecer critérios idênticos de prestação de serviço que retiravam a competição do objetivo. Assim, no item 11 do Projeto Básico foram definidos os procedimentos de escolha do bilhete, retirando qualquer questão subjetiva do servidor que fará a escolha. Ainda, o SCDP possibilitava rastrear a pesquisa feita pelo servidor na escolha e aquisição da passagem, o que conferiria uma hipótese de retirar a competição por alta demanda e pela viabilidade de estabelecer critérios de escolha do bilhete de forma objetiva e que representa o menor custo para os cofres públicos. A demanda prevista é exposta no item 8 do Projeto Básico, demonstrando o alto volume de aquisições e a possibilidade de mais de uma companhia aérea fornecer, em viagens distintas, o menor preço, pois a variação do custo depende de diversos fatores como disponibilidade de voos, lotação, horário, entre outros.

Todavia, um critério não era possível fixar e que, no credenciamento é o meio mais comum de excluir o caráter de competição, qual seja, o preço, em função do contexto de liberdade tarifária, dados os fatores influenciadores acima mencionados. Por esse motivo, esse formato de credenciamento discrepou das experiências anteriores e necessitou da criação de ferramenta para cotação de preços no momento da efetivação da compra do bilhete, para reforçar o parâmetro objetivo da escolha e a igualdade de oportunidade de fornecimento pelas empresas.

Parâmetro (3): hipótese de contratação conforme incisos do art. 79, da NLLCA

Tem-se a necessidade de responder à segunda pergunta orientadora desse parâmetro, que guarda correlação com a questão 2.2 do parâmetro anterior.

Trata-se de "*Para hipóteses de mercado fluido, é possível registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação para garantir a contratação de melhor preço?*".

Nesse caso, seria impossível imaginar comprar bilhetes aéreos, no momento da necessidade da Administração, acessando quatro companhias credenciadas diferentes, sem preço fixo, sem uma ferramenta que viabilizasse uma cotação no momento exato da demanda. A partir dos estudos relatados na seção 7.3.1, em que havia ferramentas comuns de mercado que funcionam como buscadores de bilhetes diretamente junto às companhias aéreas, foi desenvolvida funcionalidade no próprio SCDP para que os colaboradores pudessem realizar as pesquisas, cotações, reservas e compras.

Parâmetro (4): requisitos de conformidade do credenciamento

Os critérios de conformidade do Edital foram atendidos, na medida que prevê a possibilidade de qualquer interessado se credenciar, conforme critérios e exigências mínimas previamente estabelecidos, bem como hipóteses de denúncia e descredenciamento na cláusula vigésima do Termo de Credenciamento que integra o Edital. Além disso, é exposto como obrigação do beneficiário comunicar qualquer irregularidade da prestação de serviço, conforme item 16 do Projeto Básico.

## 8.2 Análise de eficiência nos processos escolhidos de contratação via credenciamento

Para analisar a eficiência serão abordados os itens dos instrumentos de edital e seus anexos, que comprovem a polaridade, além de menções já realizadas neste trabalho, de forma a apontar se as facetas da eficiência de Onofre Batista (2004) foram atendidas. Os resultados consolidados estão evidenciados no Apêndice D deste trabalho.

### **8.2.1** Produtividade

Para averiguar a produtividade nos processos de credenciamento foram considerados os seguintes critérios:

- Caso o processo tenha necessitado de correção ou mudança para processo licitatório;
- Se o credenciamento teve mais de 2 fornecedores interessados.

A partir das leituras dos processos e acesso às informações disponíveis nos sítios oficiais, observou-se, quanto ao primeiro critério, que:

- no credenciamento para leiloeiros do Estado do Paraná, houve necessidade de republicação do Edital, bem como para o credenciamento da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais, demonstrando uma polaridade negativa;
- nos credenciamentos do Estado de Goiás e Município de Belo Horizonte, não foi divulgado nos sites pertinentes impugnações e republicação do Edital. O mesmo ocorreu no caso analisado do Estado da Bahia, logo não é possível conferir polaridade, mas, sabendo que tal situação pode ferir a transparência ativa, pois se houve alguma mudança ela não foi exposta para os usuários de forma definida e analisada pelos requisitos de transparência ativa do GTA (CGU, 2019), portanto será conferida polaridade negativa para tal cenário.
- no caso dos credenciamentos do Governo Federal, somente o processo para contratação de mandatárias não possui informação acerca de republicação de edital e impugnações. Os processos de contratação direta de passagens aéreas e de folha de pagamento tiveram republicação e impugnações, conforme a página online da Central de Compras.

Quanto à quantidade de fornecedores interessados, para os editais de credenciamento de docentes, leiloeiros públicos, folha de pagamento do Governo Federal, clínicas médicas do DETRAN/BA, compra direta de passagens aéreas, houve mais do que dois fornecedores interessados e habilitados a atender às demandas da Administração, sendo tal aspecto positivo para a produtividade.

Já o processo de laboratórios para exames tipo PCR do Estado de Goiás, credenciou-se apenas uma empresa prestadora, mas não se sabe se somente ela era

habilitada ou se só houve uma interessada. O credenciamento de clínicas e laboratórios para prótese dentaria da PBH e o processo para atuar como mandatárias da União não foi possível concluir se houve mais interessados, uma vez que não foi divulgado dados necessários para verificar tal aspecto; portanto, agindo negativamente sobre a produtividade.

### **8.2.2** Economicidade

Para analisar a economicidade foram considerados os seguintes aspectos da faceta da eficiência, de acordo com a natureza do processo de credenciamento:

- Se a verificação de preço fixado está de acordo com as condições de mercado;
- Se há previsão de reajuste dos preços;
- Se o credenciamento foi deserto ou fracassado.

Para todos os processos enquadráveis nos incisos I (contratação paralela e não excludente) e II (contratação com seleção a critério de terceiros), do art. 79, da NLLCA, o preço fixado ou se originou de pesquisa de mercado ou de determinações legais que obrigavam aquela prestação de serviço ser em um mesmo valor. Desse modo, há a verificação do preço com as condições mercadológicas estabelecidas. No caso das passagens aéreas especificamente, enquadrável no inciso III, do art. 79, qual seja, contratação em mercados fluidos, não é fixado um valor, uma vez que a demanda completa não pode ser prevista anteriormente. Contudo, foi adaptado um sistema já utilizado na Administração para realizar uma disputa entre os fornecedores credenciados e, assim, garantir a contratação com o menor preço. Nesse sentido, em todos os processos foi verificada polaridade positiva para o primeiro aspecto.

A previsão de reajuste de preços ocorre em processos em que a legislação permite e em que o sistema de compras púbicas brasileiro possibilita o realizar essa alteração. Exceto nos processos em que o preço a ser pago pelos serviços é tabelado nacionalmente por legislações gerais, caso do credenciamento de próteses dentárias da PBH e do credenciamento para leiloeiros do estado do Paraná, em todos os outros é viabilizado o reajuste de preço. No caso dos laboratórios para exames tipo PCR para COVID-19 o reajuste era semestral e, no credenciamento do DETRAN/BA, anual.

Há, também, casos em que o reajuste ocorre em função da conveniência e oportunidade da Administração quando da revisão dos valores pagos no fim da vigência do credenciamento por serem determinações institucionais, como ocorre do credenciamento para docentes da ESP/MG, que pode alterar o valor da hora/aula quando não tiver compatível com o mercado por meio de revogação ou alteração da sua Portaria nº 05/2020.

Portanto, foi considerada polaridade positiva também para a forma em que foi estruturado o processo e a viabilidade de reajuste diante do cenário e do objeto credenciado.

Para o último aspecto, tem-se que nenhum dos processos se findou fracassado ou deserto. Todos tiveram como resultado a contratação de pelo menos uma empresa ou pessoa física para fornecer o serviço, o que indica que não houve gastos administrativos desperdiçados. Contudo, deve-se pensar para uma nova contratação o motivo de apenas uma empresa ser contratada sendo que a demanda permitiria mais de um fornecedor e, assim, aprimorar a solução visando atender da melhor maneira o interesse público; ou se, realmente a demanda foi atendida por um fornecedor, a desnecessidade de utilização do credenciamento em substituição a um processo licitatório ou outra hipótese de contratação direta.

### **8.2.3** Qualidade

Para avaliar a qualidade do serviço público contratado e que será prestado ao cidadão, considera-se

- Se o Termo de Referência está bem detalhado;
- Se houve alguma impugnação em função da especificação do objeto;
- Se é possível o usuário denunciar de forma rápida a prestação de serviço.

Nas análises dos Termos de Referência dos Editais escolhidos, avaliou-se como bem detalhado se havia a descrição da forma de execução do serviço; dos valores que envolvem a prestação (exceto no mercado fluido); de documentação específica para o objeto, como necessidade de comprovação de capacidade técnica,

alvarás e equipamentos específicos; e a descrição da necessidade. Assim, em todos os processos analisados, conforme já evidenciado nas seções anteriores, tais pontos estiveram presentes de forma bem detalhada nos processos, sendo um aspecto que aumenta a qualidade do serviço a ser contratado.

Além disso, ao analisar os processos em que foi possível encontrar as impugnações interpostas (ponto que dialoga com o item de transparência a ser analisado mais à frente), os processos para leiloeiros do Estado do Paraná e os da folha de pagamento e da compra direta de passagens aéreas ambos do Governo Federal tiveram impugnações acerca da execução do objeto e de exigências editalícias; portanto, demonstrando polaridade negativa para a faceta de qualidade.

Não necessariamente os entes acolheram tais impugnações, mas somente o fato da existência delas demonstram que ainda há questões a serem mais explicadas e detalhadas para a prestação do serviço objeto do credenciamento. Ademais, há que se considerar, como é o caso da compra direta de passagens, a possibilidade de impugnações que demonstrem única e exclusivamente a insatisfação de um mercado com as mudanças promovidas pela Administração.

Em todos os outros processos em que não foi possível encontrar as impugnações interpostas, o aspecto da qualidade ficou indefinido, sendo algo negativo não só para a eficiência, mas também para a transparência a ser analisada na sequência.

As previsões de denúncia ocorrem em quase todos os processos de credenciamento, com exceção do Edital da ESP/MG. Contudo não é apresentado prazo para tratativa das denúncias, nem especificada a forma de realizar tal denúncia ao poder público, o que poderia ser mais bem explicado para promover maior qualidade do objeto, pois demonstra que haverá canal aberto entre o usuário e a Administração. Desse modo, considera-se a relação positiva entre a possibilidade de denúncia e a qualidade, sendo que, neste aspecto, apenas o credenciamento para docentes da ESP/MG está inclinado negativamente para a qualidade.

### **8.2.4** Celeridade e Presteza

Para averiguar a celeridade e a presteza do processo de credenciamento no atendimento do interesse público foram considerados os aspectos, a saber:

- Se o processo de credenciamento foi encerrado em virtude de não enquadramento na hipótese de inexigibilidade de múltiplos fornecedores;
- Se há prazo pré-estabelecido para análise das documentações dos fornecedores interessados.

Em nenhum dos processos analisados foi encontrada publicação de encerramento do credenciamento por não enquadramento na hipótese de múltiplos fornecedores. Ainda, todos os Termos de Referência analisados possuem justificativas do enquadramento de inexigibilidade de licitação por viabilidade de contratar todos os interessados. Desse modo, nesse aspecto de celeridade todos os processos foram ao encontro da faceta, corroborando para contratações futuras ágeis quando a necessidade pública surgir.

Acerca do segundo aspecto, tem -se que os Editais dos processos para contratação de leiloeiros públicos do Estado do Paraná, de laboratórios para exames PCR de COVID -19 do Estado de Goiás, de clínicas médicas do DETRAN da Bahia, de docentes para cursos da ESP/MG e a compra direta de passagens aéreas possuem prazo definido para análise da documentação e habilitação da interessada. Esse aspecto é positivo para a celeridade uma vez que prevê prazos e impossibilidade de delongar essa etapa e possivelmente atrapalhando a prestação de serviço público. Já os Editais para credenciamento de mandatárias, de clínicas para confecção de próteses dentárias da PBH e a contratação de instituições financeira para o pagamento da folha salarial da União não é definido prazo máximo de análise das documentações, o que prejudica a relação da celeridade no processo pois os interessados não sabem quando vão ser habilitados.

### **8.2.5** Continuidade do Serviço Público

Para o exame da continuidade da prestação de serviços, enquanto uma faceta da eficiência, considerou-se nos processos de credenciamento o critério abaixo:

- Se o contrato firmado entre a Administração e o credenciado ocorreu antes do fim da vigência do instrumento anterior.

No caso do credenciamento para laboratórios de exame tipo PCR a prestação do serviço se iniciou e continuaria enquanto a pandemia perdurasse. No caso da ESP/MG, o credenciamento é voltado para um curso específico que será oferecido ao público, então, a continuidade do serviço público está garantida quando da contratação do profissional até a data pretendida para iniciar o curso.

Quanto à compra direta de passagem aérea, houve um período de migração entre o antigo modelo para o novo, sendo que os órgãos foram aderindo ao credenciamento à medida que o contrato de agenciamento era findado. Na contratação de instituições financeiras para o pagamento da folha salarial, a continuidade é observada quando da estipulação de um prazo para o usuário escolher dentre as empresas credenciadas qual melhor atende seus desejos, logo, havia um período de transição.

Em relação ao DETRAN/BA, o credenciamento ocorre anualmente sendo que há um respeito ao prazo de vigência do credenciamento e o período de se estruturar um novo procedimento. No processo para leiloeiros e próteses, o período de vigência era maior do que 12 meses e a contratação previa critérios para casos em que o credenciado desejasse se descredenciar ou em que sofresse denúncia, situações nas quais precisa cumprir com a demanda designada a ele para não interferir no atendimento das necessidades públicas, conferindo ainda um prazo de antecedência para o pedido de descredenciamento.

Avaliando, então, os procedimentos à luz das facetas da eficiência, tem-se que quase a totalidade dos processos analisados atenderam positivamente os critérios de avaliação das facetas da eficiência de Batista Junior (2004). Ressalta-se para a necessidade do gestor se atentar para os critérios de habilitação dos interessados para que eventuais impugnações não prejudiquem a continuidade de prestação do serviço público por recontagem de prazo. Além disso, estabelecer prazo para análise das documentações das interessadas visando maior celeridade no processo administrativo.

## 8.3 Análise de transparência dos processos de credenciamento

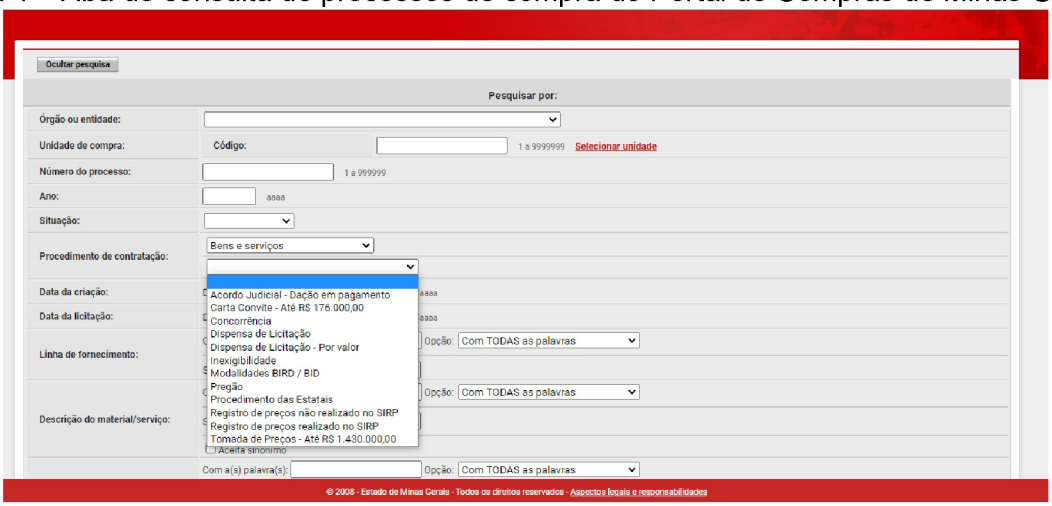
Para analisar a transparência foram buscadas, nos sites institucionais de cada órgão, informações de seus processos de contratações e contratos, bem como nos portais da transparência dos respectivos entes. Tomou-se por referência,

conforme tratado na seção 6.2, o Guia de Transparência Ativa – GTA da Controladoria Geral da União (CGU; 2019) para aferir o grau de transparência dos processos de credenciamento em análise.

A primeira percepção a se fazer é da inexistência de filtro de pesquisa específico sobre processos de credenciamento nos portais de transparência dos estados de Minas Gerais, o que dificulta a busca ou até a impossibilita, conforme Figura 4.

Além de utilizar a aba de "processos", nos portais da transparência desses entes foi procurado o número do processo de credenciamento, ano e objeto, não tendo sido retornado resultado compatível com processos analisados. Nessas situações, recorreu-se aos sites institucionais e da ferramenta de busca geral da internet, a qual retornou os processos desejados.

Figura 4 – Aba de consulta de processos de compra do Portal de Compras de Minas Gerais

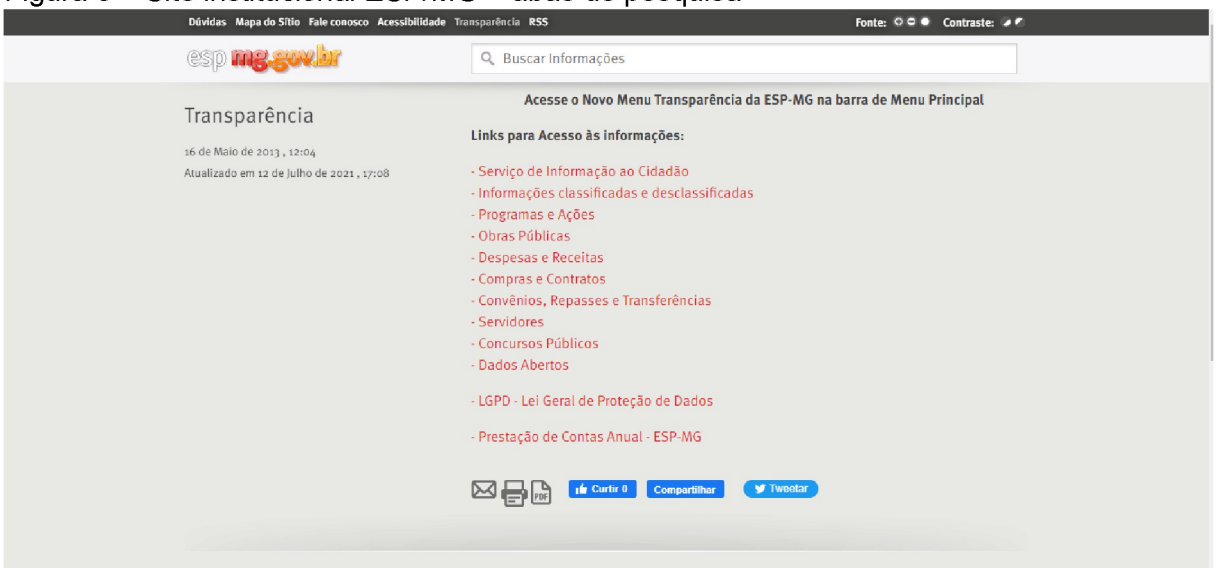



Fonte: PORTAL DE COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2021

As figuras 5 e 6, referentes à busca feita no sítio oficial da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais evidenciam que, ao serem procuradas informações acerca dos contratos firmados, as mesmas não são encontradas, inobservadas as recomendações do Guia de Transparência Ativa – GTA (CGU; 2019).

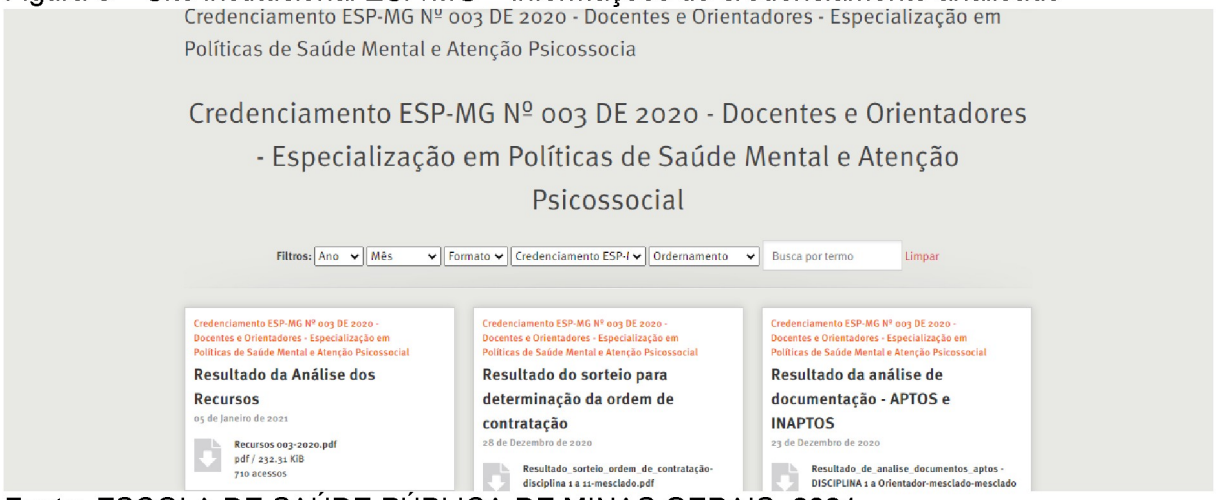
Tais constatações demonstram que, mesmo com publicações realizadas no Diário Oficial, conforme afirmado nos Editais e estabelecido no Parecer n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU, o acesso a informações por parte do usuário e dos possíveis interessados não é ampliado, nem facilitado.

Figura 5 – Site institucional ESP/MG – abas de pesquisa




Fonte: ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE MINAS GERAIS, 2021

Figura 6 – Site institucional ESP/MG – informações do credenciamento analisado




Fonte: ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE MINAS GERAIS, 2021

No site do Estado de Goiás, conforme demonstra a Figura 7, não há nenhuma informação sobre valor estimado, atalho para solicitar vista ao processo e nem situação do processo. Além disso, está disponível digitalmente apenas o Edital, sendo necessário conter documentos que demonstrem o sorteio público realizado e a pontuação dos credenciados, bem com impugnações e pedidos de esclarecimento.

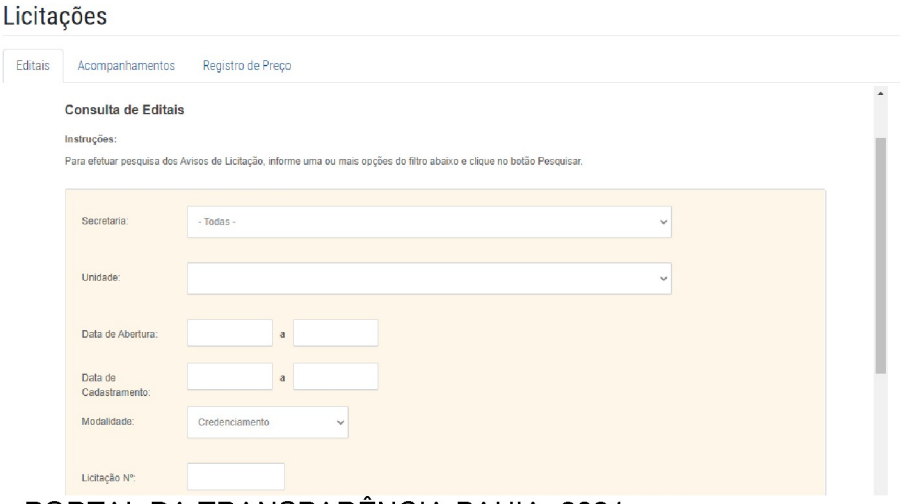
Figura 7 – Site institucional Secretaria da Saúde do Estado de Goiás – aba de licitações e contratos

| Licitações ComprasNet | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pregão com Registro de Preço (Publinexo) | | | | | | | | | |
| Pregão sem registro de Preço (Publinexo) | | | | | | | | | |
| Pregão Eletrônico | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | | 2016 | | | |
| Pregão Presencial | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | | | | | |
| Tomada de Preço | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | | | | | |
| Convite | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | | | 2014 | | |
| Concorrência | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | | | | | |
| Compra Direta | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | | | | | |
| Chamamento Público | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2014 | 2013 | 2012 |
| Concorrência Pública | | | | | | 2016 | | | |
| Processo Seletivo Simplificado | | | | | 2017 | | | | |
| Regime Diferenciado de Contratação | 2021 | | | | 2017 | 2016 | 2014 | | |
| Dispensa e Inexigibilidade | 2021 | | | | | | | | |
| Termos de Adesão a Atas de Registro de Preços | 2021 | | | | | | | | |

Fonte: SECRETÁRIA DE ESTADO DE SAÚDE DE GOIÁS, 2021

O portal da transparência do Estado da Bahia, por sua vez, possui filtro de pesquisa na aba de “processos” específico para a contratação por credenciamento. Contudo, foram realizadas diversas tentativas e as páginas não retornaram dados, exibindo mensagem de “Nenhum resultado encontrado”. Assim, buscou-se informações do processo no site do DETRAN/BA, que possui a aba de Licitações, onde se localizou o processo analisado. Porém apenas conseguiu-se baixar o Edital, não tendo fácil acesso às informações orientadas pelo GTA (CGU; 2019).

Figura 8 – Aba de “Licitações” do Portal da Transparência do Estado da Bahia




Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA BAHIA, 2021

O site da Prefeitura de Belo Horizonte também contém filtro de pesquisa específico para credenciamento, mas que não retorna informações, sendo necessário procurar pelo nome do processo no *Google* para se ter acesso à página do processo de credenciamento nº 01/2020 no site da PBH, encontrando as seguintes informações também incompletas segundo o orientado pelo GTA (CGU; 2019). Sobre os contratos firmados há apenas resultados do ano de 2021, o que impossibilita a pesquisa dos termos assinados a partir do credenciamento analisado do ente.

Figura 9 – Site institucional PBH – informações encontradas do processo do ente analisado

**DATA DA PUBLICAÇÃO:** 12/09/2020

**OBJETO:**
Objeto: Credenciamento de prestadores de serviços de saúde, entidades públicas, filantrópicas,entidades sem fins lucrativos, organizações sociais e pessoas jurídicas de direito privado,interessados em prestar Serviços Laboratoriais de Prótese Dentária aos usuários do SUS-BH - preço Tabela SUS, conforme o estabelecido no Edital e seus Anexos.

**INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:**
Número do Processo: 04.000.473.20.30

**MODALIDADE:** Chamamento Público

**SITUAÇÃO:** Em Andamento

**DATA DA LICITAÇÃO:** 17/11/2020

**HISTÓRICO:**

| Título | Link | Arquivo | Data |
|---|---|---|---|
| CHAMAMENTO PÚBLICO | | | 12/09/2020 |
| Resultado de Habilitação Chamamento Público 001/2020/DOM | | - | 07/05/2021 |

Fonte: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2021

Os sites que melhor possuíam as informações sobre as licitações e contratos firmados entre a Administração foram o Portal da Transparência do Estado do Paraná e o site compras governamentais do Governo Federal. No caso do Paraná, há ainda um recurso adicional que é a possibilidade do cidadão de assistir ao processo. As informações contidas no site do ente são algumas das necessárias, como órgão responsável, data de abertura, de apresentação e objeto – Figura 10, bem como há a relação de documentos que compõem o processo – Figura 11. No site não é exposto atalho para solicitar o processo na íntegra, contudo no preâmbulo do Edital tal informação é esclarecida. Entretanto, não há informações acerca dos contratos

gerados pelo credenciamento, o que fere o que é desejado para uma transparência ativa – Figura 12.

Figura 10 – Portal da Transparência estado do Paraná

DETALHAMENTO DA LICITAÇÃO

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Modalidade:** | Credenciamento | **Número/Ano do Edital:** | 3/2021 | **Situação:** | Publicado |
| **Objeto:** | Processo de habilitação com vistas a credenciar Leiloeiros Públicos Oficiais devidamente matriculados na Junta Comercial do Paraná - JUCEPAR, visando a venda de veículos removidos ou recolhidos a qualquer título e mantidos em pátios no Estado do Paraná | | | | |
| **Órgão Responsável:** | SEAP - Secretaria de Estado da Administração e da Previdência | | | | |
| **Registro de Preço:** | NÃO | | | | |
| **Critério de Julgamento:** | Menor Preço | | | | |
| **Valor Máximo Inicial (R$):** | 0,00 | | | | |
| **Data de Abertura:** | 22/04/2021 17:30 | | | | |
| **Data de Apresentação** | 06/04/2021 09:30 | | | | |
| **Local de Disputa:** | Rua Jacy Loureiro de Campos Nшu s/n 3º Andar, Ala A Centro Cívico Curitiba-PR CEP 80.530-140 | | | | |

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PARANÁ, 2021

Figura 11 - Documentos disponíveis do processo de credenciamento nº 03/2021 do Estado do Paraná

PUBLICIDADE

| Veículo de Publicação | Descrição | Nº/Edição | Data de Publicação |
|---|---|---|---|
| Diário Oficial do Estado | www.dioe.pr.gov.br | 10894 | 18/03/2021 |

ANEXOS

| Arquivos | Data | Tipo |
|---|---|---|
| Republicacao-Edital-03-2021-Credenciamento-Termo-Contrato-Leiloeiros-Oficial-2021-EdFinal-1.pdf | 01/04/2021 | Edital |
| Impugnacao Credenciamento -17.555.529-6.pdf | 30/04/2021 | Edital |
| Impugnacao Credenciamento 17.483.917-4.pdf | 30/04/2021 | Edital |
| Resposta de questionamento por e-mail Credenciamento.pdf | 30/04/2021 | Questionamento |
| Esclarecimento - CRE 3-2021.pdf | 03/05/2021 | Questionamento |
| VISTORIA PARA LICITACAOCREDENCIAMENTOLEILOEIRO OFICIAL032021.pdf | 04/05/2021 | Edital |

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PARANÁ, 2021

Cabe registrar que no site não é exposto atalho para solicitar o processo na íntegra, apesar de, no preambulo do Edital, tal informação restar esclarecida. Entretanto, não há informações acerca dos contratos gerados pelo credenciamento, o que fere o que é desejado para uma transparência ativa plena – Figura 12.

Figura 12 - Documentos disponíveis do processo de credenciamento nº 03/2021 do Estado do Paraná – parte 2

| | | |
|---|---|---|
| RELACAO DE DOCUMENTOS RECEBIDOSCREDENCIAMENTOLEILOEIRO OFICIAL032021.pdf | 04/05/2021 | Edital |
| ATAHOMOLOGACAOCREDENCIAMENTODELEILOEIROSSEAPDET0032021.pdf | 13/05/2021 | Edital |
| SESSAOPUBLICADESORTEIOCREDENCIAMENTOLEILOEIROSSEAPDET0032021 (1).pdf | 13/05/2021 | Edital |
| INF1192021GDImpugnacaointerpostapeloSr.AdalbertoSchererFilho (1) CRE 03-21.pdf | 26/05/2021 | Edital |
| INF1202021GDRecursointerpostopeloSr.HelcioKronberg CRE 03-21.pdf | 26/05/2021 | Edital |
| ATA DA SESSAO PUBLICA DO CRE 03-21.pdf | 26/05/2021 | Edital |
| ENTREGA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO ANEXO V.pdf | 02/06/2021 | Edital |

CONTRATOS

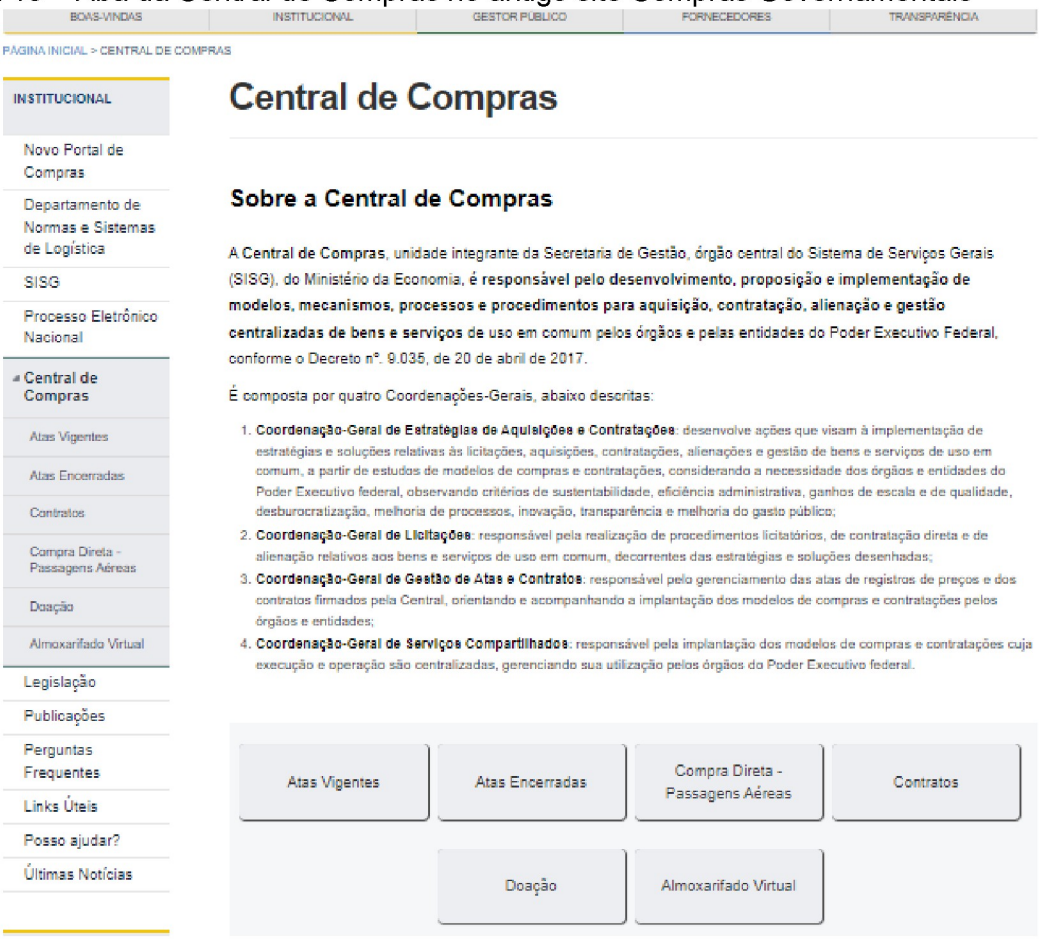
| Contrato |
|---|
| Nenhum registro encontrado. |

Fonte: *Sistema GMS*
Dados Online
Data da Consulta: *09/11/2021 às 18:55*

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PARANÁ, 2021

No atual site Compras Governamentais da União, estão expostos apenas processos de 2021, o que dificulta a pesquisa de processos anteriores a esse ano, pois o usuário é direcionado para a antiga página. Nela há uma aba dedicada apenas para os processos de credenciamento da Central de Compras do Governo Federal. São encontrados na página documentos acerca dos processos realizados, porém não contendo as informações essenciais definidas no Guia de Transparência Ativa (CGU, 2019) - Figura 13.

Figura 13 – Aba da Central de Compras no antigo site Compras Governamentais




Fonte: ANTIGO COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2021.

Há uma aba apenas para os contratos geridos pela Central de Compras; contudo não conta com informações básicas sobre os termos assinados, somente os arquivos disponibilizados para *download* – Figura 14.

Figura 14 – Aba de contratos da Central de Compras no antigo site Compras Governamentais

Fonte: ANTIGO COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2021.

Os documentos da compra direta de passagens aéreas estão localizados em uma aba específica denominada “Compra Direta - Passagens Aéreas”, onde encontram-se todos os documentos referentes ao processo; porém, da mesma forma já apontada, apenas arquivos disponibilizados para *download* – Figura 15.

Figura 15 – Aba sobre a Compra Direta de Passagens Aéreas do antigo site de compras governamentais do Governo Federal

Fonte: ANTIGO COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2021.

Importante ressaltar que o site do Governo Federal disponibiliza uma aba de consulta a concessão a diárias e passagens, o qual direciona para um painel de viagens, onde é possível consultar, de forma clara, as viagens por agenciamento e por compra direta, observando a diferença de valor médio do bilhete, bem como o tempo médio para sua emissão – Figura 16. Com esse painel é possível observar quanto exatamente a Administração pagou por cada passagem, bem como pela taxa de agenciamento, demonstrando maior transparência aos gastos públicos.

Figura 16 – Painel de Viagens do Governo Federal

Fonte: PAINEL E VIAGENS DO GOVERNO FEDERAL, 2021

Por fim, quanto ao processo de credenciamento para mandatárias da União, utilizou-se o novo site das compras governamentais da União. Nele as informações são mais completas e seguem de forma mais clara as orientações da CGU (2019).

Diante dos registros realizados, tem-se que, na perspectiva da transparência, os procedimentos de credenciamento avaliados não garantiram o princípio em sua plenitude. Seja por conta da dificuldade em encontrar as informações, seja pela falta de clareza quanto à sua organização, seja pela necessidade de o cidadão ou demais interessados terem de recorrer à transparência passiva para obter mais informações sobre os procedimentos. Em especial, por se tratar de uma contratação direta, maior seria a necessidade de exposição detalhada dos documentos e informações dos processos.

# 9 CONCLUSÃO

A Lei nº 8.666/1993 regulamenta as execuções das compras públicas brasileiras, estabelecendo princípios e diretrizes para os gestores públicos quando da contratação pública. Por regra, a Administração realiza as aquisições e contratações por meio de licitação, objetivando a disputa para obter vantajosidade e a isonomia de condições entre todos os concorrentes (FERNANDES, 2016).

Entretanto, são previstos contextos excepcionais em que a contratação direta se torna uma possibilidade ao gestor, dentre os quais está a situação de inexigibilidade de licitação, quando comprovada ausência de competitividade. As hipóteses legais de inexigibilidade, ao contrário das outras formas de contratação direta, são um rol exemplificativo, uma vez que a inviabilidade de competição se origina da realidade fática da Administração no atendimento das necessidades públicas. A forma predominante de sua realização está associada à singularidade, ou seja, à existência de apenas um fornecedor que presta ou fornece o objeto do processo de contratação, ou na própria exclusividade do bem. Contudo, a ausência de competição também ocorre quando, em condições padronizadas, a necessidade pública será mais bem atendida com a contratação de todos os interessados aptos a estabelecer uma relação com o Estado. Tal formatação foi consolidada na Administração por meio das doutrinas e jurisprudências, intitulando-se credenciamento.

Com a publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, o instituto se legitimou como procedimento auxiliar da contratação pública, subsidiando futuras contratações por inexigibilidade de licitação, essas fundamentadas na inviabilidade de competição. A nova legislação prevê três hipóteses de credenciamento, inspiradas nos inúmeros casos concretos anteriores a ela, bem como no Parecer nº 003/2017/CNU/CGU/AGU, que traz os principais requisitos para seu enquadramento. Desse modo, o procedimento auxiliar do credenciamento almeja a contratação de múltiplos fornecedores, seja simultaneamente ou de forma rotativa, para atender à demanda oriunda da realidade fática da Administração, sendo essencial manter, na relação com os fornecedores, a eficiência e a transparência, princípios orientadores das compras públicas.

Isso posto, diante do cenário de implementação de uma nova lei, que oportuniza avanços e melhorias para as compras públicas brasileiras, este trabalho

buscou propor uma estrutura de parâmetros e critérios objetivos que podem orientar o gestor tanto na aplicação do dispositivo quanto em sua futura regulamentação, a partir de práticas já consolidadas anteriores ao novo normativo. Assim, os resultados encontrados a partir do estudo de casos concretos pretendem auxiliar o uso do procedimento auxiliar, especialmente para a hipótese de mercados fluidos, que até então somente se inspira em um caso concreto.

Portanto, foram analisados oito casos, sendo cinco que se caracterizam como contratações simultâneas e não excludentes, definida pelo inciso I do art. 79, da Lei nº 14.133/2021; dois com elementos de critérios de escolha do beneficiário, previsto no inciso II do art. 79, da Lei nº 14.133/2021; e o único caso de mercado fluido elencado no inciso III do mesmo dispositivo legal.

No que tange à observância aos requisitos necessários ao enquadramento em credenciamento, a maioria dos casos cumprem com os parâmetros definidos pela doutrina, pela jurisprudência e pelo parecer nº 003/2017/CNU/CGU/AGU explorados neste estudo. Porém, percebe-se que merece atenção do gestor a tomada de decisão de não realizar um procedimento licitatório para contratar diretamente por meio do credenciamento, bem como evitar a utilização do ambiente de ausência de competição e manter prática de classificação de fornecedores, atípica do credenciamento, que se justifica na capacidade de estabelecer igualdade de condições a todos os interessados.

Mesmo com tais ressalvas, os resultados do estudo dos casos proporcionaram determinar parâmetros que poderão pautar a conduta do gestor no desenvolvimento de soluções para a necessidade pública, os quais, por meio de respostas positivas ou negativas, apontarão para o enquadramento em credenciamento.

Para além da escolha de se utilizar o credenciamento, a tomada de decisão do gestor deve estar orientada para a busca de eficiência e da transparência dos atos públicos. Quanto à eficiência, este trabalho as analisou sob a ótica das seis facetas que compõe o princípio segundo Batista Junior (2004), a saber: (a) produtividade, (b) economicidade, (c) qualidade, (d) celeridade e presteza, (e) continuidade na prestação de serviços, e (f) desburocratização. Para cada uma delas foram estabelecidos critérios, aos quais foi associada polaridade quanto ao comportamento desejado, verificando-se que, também, a maioria dos casos atenderam as suas facetas. Logo, o procedimento de credenciamento, aplicado dentro dos parâmetros legais, demonstrou

satisfazer ao princípio constitucional de eficiência e, em alguns casos, conseguiu, ainda, produzir resultados mais satisfatórios para o usuário e para a Administração. Nesse sentido, a eficiência na gestão da coisa pública é respeitada no credenciamento, representando maior alcance do princípio constitucional e, conforme estudo promovido pela CGU (BRASIL, 2017b), consistindo em um cenário de maior economicidade e vantajosidade para os cofres públicos no uso da contratação direta frente os custos administrativos de um procedimento licitatório e o benefício financeiro obtido.

Por fim, quanto ao princípio da transparência na contratação direta, que é comumente associada a menor publicidade dos atos da Administração, atualmente é garantido por normas, boas práticas e guias, como o Guia de Transparência Ativa (BRASIL, 2019), que preveem a necessidade de divulgação de qualquer ato da administração de forma ágil e acessível. Desse modo, o credenciamento, por ser uma contratação direta, na qual os contratos são firmados ao longo da vigência do procedimento e conforme a necessidade da Administração, requer mais zelo do gestor na publicidade e transparência do processo, buscando a comprovação da lisura dos atos administrativos. Nos resultados da análise dos casos concretos pelo prisma da transparência, observou-se falhas, principalmente quanto à transparência ativa, e, por consequência, criando situação na qual o cidadão necessita utilizar a transparência passiva para conhecer e realizar o controle social do uso dos recursos públicos pela Administração.

A partir dos estudos de todos os casos caracterizados nos incisos I e II do art. 79, da Lei nº 14.133/2021, percebe-se que legislação geral sobre credenciamento recepciona as práticas já estabelecidas na Administração e torna mais fácil a construção de soluções que usam do procedimento auxiliar para atender às demandas públicas. Além disso, o gestor passará a ter mais segurança jurídica na aplicação do credenciamento, não precisando recorrer somente a justificativas baseadas em jurisprudências e doutrinas. Referente ao estudo do caso único de credenciamento de mercados fluidos, é constatado que os requisitos para enquadramento na hipótese legal do inciso III do art. 79, da NLLCA se estruturam por meio da maturidade do gestor no maior entendimento e prática do credenciamento, aproveitando-se dos parâmetros e critérios dos incisos anteriores e tendo, como seu único diferencial, a não fixação de preços. Para tal requisito, é necessário ainda mais aprofundamento para avaliar caso a caso o mercado e a capacidade do ente em

disponibilizar ferramentas para realizar a cotação de preços no momento da contratação, garantindo critério objetivo de escolha do fornecedor, igualdade de condições em sua contratação. Com os resultados das análises promovidas neste trabalho, pode-se concluir que o caso da compra direta de passagens aéreas é uma experiência de sucesso que consegue, apesar de único, demonstrar a oportunidade de expansão do uso da hipótese do inciso III, do art. 79, a possíveis objetos compatíveis com a dinamicidade de preço, a exemplo da possibilidade aprimorar os modelos de transporte administrativo por aplicativo, compra de insumos de saúde em contextos similares ao do enfrentamento da pandemia, como estudado por Fiuza et al (2020).

Diante do exposto, acredita-se que os objetivos da pesquisa de analisar casos concretos anteriores a NLLCA e conseguir criar requisitos que orientem o gestor na aplicabilidade do dispositivo foram atingidos, promovendo subsídios suficientes para que os gestores pensem em melhores soluções para as necessidades públicas, mantendo eficiência e transparência para os atos administrativos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, 1997, n. 10, 52 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556. Acesso em: 26 abr. 2021.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)**. PARECER n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU.** Advogado: Ronny Charles Lopes de Torres, 2017a. Disponível em: https://ementario.info/wp-content/uploads/2019/04/PARECER-n.-0003-2017-CNU-CGU-AGU-Parecer-CNU-sobre-Credenciamento.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

**_____. PARECER n.07-/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.** Procurador: Bráulio Gomes Mendes Diniz, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN072013CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

ANTIGO COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Central de Compras**. Disponível em: https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/central-de-compras. Acesso em: 31 ago. 2021.

ARAÚJO, Rafael Melo Gomes. **Aplicabilidade da lei de acesso à informação**: uma análise das informações disponibilizadas nos websites institucionais das universidades públicas estaduais e municipais brasileiras. 2019, 95 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. João Pessoa, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16797/1/Arquivototal.pdf. Acesos em: 5 out. 2021.

BAHIA. **Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005**. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, 2005. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9433-de-01-de-marco-de-2005. Acesso em: 11 mai. 2021.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** 1a. ed. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004. 776 p.

BATISTA, Anna Beatriz Ribeiro Cavalcanti. Instrumentos de transparência e controle dos gastos públicos. ***Brazilian Journal of Devolopment***. Curitiba, v. 5, n. 5, mai. 2019. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/1520. Acesso em: 18 jun. 2021.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 4, p. 681-699, 2008. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/2223/o-papel-do-comprador-no-processo-de-compras-em-instituicoes-publicas-de-ciencia-e-tecnologia-em-saude--c-t-s-. Acesso em: 05 jun. 2021.

BELTRÃO, Ricardo EV; NOGUEIRA, Fernando A. A pesquisa documental nos estudos recentes em administração pública e gestão social no Brasil. *In:* **Encontro da ANPAD**, v. 35, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ2700.pdf. Acesso em 15 set. 2021.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem Licitação**: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. 2 ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANSKI, Regina Meyer; FRANCO, Raul Arellano Caldeira; LIMA JR, Orlando Fontes. Metodologia de estudo de casos aplicada à logística. **Pesquisa e Ensino**; 2010. Disponível em: http://www.lalt.fec.unicamp.br/scriba/files/escrita%20portugues/ANPET%20-%20METODOLOGIA%20DE%20ESTUDO%20DE%20CASO%20-%20COM%20AUTORIA%20-%20VF%2023-10.pdf. Acesso em 27 jun. 2021

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília: 2018a, 86 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica#:~:text=Assim%2C%20de%20forma%20mais%20objetiva,alinhados%20aos%20interesses%20da%20sociedade>. Acesso em: 30 ago. 2021.

_____. **Decreto Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996.** Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências**.** Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm. Acesso em 03 out. 2021.

_____. **Decreto nº. 21.981, de 19 de outubro de 1932.** Regula a profissão de Leiloeiro ao território da República. Brasília, 1932. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21981.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Instrução Normativa n° 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Brasília, 2017c. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 03 mai. 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 02, de 24 de janeiro de 2018**. Estabelece regras e diretrizes para a execução de contrato de prestação de serviço a ser celebrado entre a União e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como Mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse, nos termos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2113797/do1-2018-01-25-instrucao-normativa-n-2-de-24-de-janeiro-de-2018-2113793. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012**. Institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-7-de-24-de-agosto-de-2012-revogada-pela-in-no-3-de-2015. Acesso em: 09 nov. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884. Acesso em: 2 abr. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília,1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Ministério da Fazenda. **Orientação Contratações Sustentáveis**. Brasília: MF/SPOA/COGRL, 2014. 25 p. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-de-gestao-de-logistica-sustentavel-pls/arquivos/2014/contratacoes-sustentaveis.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde**. 1 ed. Brasília: out/2016. Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2017/manual-de-orientacoes-para-contratacao-de-servicos-de-saude. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 126.** Plenário. Relator: UBIRATAN AGUIAR. Sessão de 07/02/2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 mar. 2017d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-27704/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acordão nº 3.042**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão: 10/12/2008. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3042%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520. Acesso em: 14 nov. 2021.

____. Tribunal de Contas da União. **Acordão nº1.191**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão: 23/5/2018. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=622158. Acesso em: 14 nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 104**. Plenário. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Sessão de 15/03/1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 mar. 1995a. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19960303%5CGERADO_TC-14180.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União**. Decisão nº 656**. Plenário. Relator: Ministro Homero Santos. Sessão de 06/12/1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 1995b. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19950612%5CGERADO_TC-20446.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINA Natasha Schmitt Caccia. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista Serviço Público**, Brasília, n. 67 (Especial), 2016. Disponível em:

https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1152. Acesso em: 15 mar. 2021.

CÂMARA, Leonor M.; FROSSARD, Leila B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais..**. Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

CAMÕES M. R. S.; SEVERO, W. R.; CAVALVANTE, Pedro. INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: 20 anos do Prêmio Inovação. *In:* CAVALCANTE, Pedro *et al.* **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017. p. 95-117. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31178. Acesso em: 03 set. 2021.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira. *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/10145. Acesso em: 10 ago. 2021.

CARVALHO, Raquel. Credenciamento como hipótese de inexigibilidade. *In:* **Raquel Carvalho Direito Administrativo**, 2018. Disponível em: http://raquelcarvalho.com.br/2018/04/24/credenciamento-como-hipotese-de-inexigibilidade/. Acesso em: 24 mar. 2021.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. (IPEA. Texto para discussão, 2319). Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30733:td-2319-gestao-publica-contemporanea-do-movimento-gerencialista-ao-pos-npm&catid=397:2017&directory=1. Acesso em: 26 abr. 2021.

CENTRAL/MP. Central de Compras do Ministério do Planejamento. **Edital de credenciamento nº 01/2014**: fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas, sem o intermédio de agências de viagens, para fins de transporte de servidores. Brasília, 2014. Disponível em: https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCentral/credenciamento/Edital-de-Credenciamento---Republicacao.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. **Processo eletrônico nº 05110.000407/2018-41**: edital de Credenciamento nº 01/2028 para a prestação de serviços pela CONTRATADA à CONTRATANTE abrangendo todas as atividades de gestão operacional para execução dos contratos de repasse firmados no âmbito dos programas e ações geridos pela CONTRATANTE. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/credenciamentos/credenciamento-no-01-2021-central-de-compras-uasg-201057. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Processo eletrônico nº 03209.200466/2015-50**: Credenciamento de instituições bancárias, autorizadas pelo Banco Central do Brasil com vistas a: 1)

prestação de serviços, por 12 (doze) meses, prorrogáveis, de pagamento dos valores líquidos da folha salarial e outras indenizações a servidores; 2) permitir à União a inclusão, no rol dos serviços a serem prestados pelas instituições bancárias credenciadas, o pagamento dos valores líquidos relativos à folha salarial e outras indenizações de servidores militares ativos, da reserva remunerada e pensionistas das Forças Armadas; e 3) disponibilizar aos beneficiários seus contracheques e realizar a atualização cadastral (prova de vida). Brasília, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes-e-contratos/credenciamento/aviso-de-credenciamento-no-01-2015-1. Acesso em: 18 out. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de Transparência Ativa**. Brasília: 2019, 49 p. Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. **Relatório De Avaliação**: Avaliação da Política de Emissão de Passagens Aéreas adotada pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Brasília, 2020. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/878490. Acesso em: 12 nov. 2021

_____ **Processo Eletrônico nº 00190.106218/2017-33**: Nota Técnica n. 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/04/cgu-propoe-mudancas-para-melhorar-eficiencia-das-compras-governamentais. Acesso em: 30 de abril de 2021.

COSTA, A. L. **Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil**. Revista de Administração, São Paulo, v.35, n.4, p.119-128, out/dez 2000.

COSTA, Caio C.M.; TERRA, Antônio C.P. **Compras Públicas**: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019. 135 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277. Acesso em: 8 abr. 2021.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DA BAHIA - DETRAN/BA. Departamento de Trânsito do Estado da Bahia. **Credenciamento nº 001/2021:** Credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de clínicas médicas e psicológicas para realização de exame de aptidão física e mental, e avaliação psicológica. Salvador, 2021. Disponível em: https://www.detran.ba.gov.br/upload/editais/editais-9703418.pdf. Acesso em 28 out. 2021.

DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DA BAHIA - DETRAN/BA**. Portaria n°. 079 de 26 de abril de 2021**. Homologa o Edital de Credenciamento nº 01/2021 e a tabela de preços a este vinculada, dentre outras providências. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.detran.ba.gov.br/upload/editais/editais-9703418.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE MINAS GERAIS. Portaria nº 05, de 07 de março de 2020. Regulamenta a remuneração dos profissionais prestadores de serviços educacionais junto à Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: http://www.esp.mg.gov.br/images/documentos/Portaria%20005-2020%20-%20Hora%20aula.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE MINAS GERAIS. Portaria nº 19, de 17 de agosto de 2019. Estabelece o Regulamento de Credenciamento de profissionais prestadores de serviços educacionais na ESP-MG. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://www.esp.mg.gov.br/images/documentos/Portaria%20019-2019%20credenciamento.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

ESP/MG. Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. **Processo Eletrônico 1540.01.0000525/2020-79**: Edital de Credenciamento de Profissionais, que poderão ser chamados aprestar serviço de acordo com suas demandas específicas para o Curso de Pós-Graduação lato sensu -- Especialização em Políticas de Saúde Mental e Atenção Psicossocial. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://www.esp.mg.gov.br/credenciamento-esp-mg-n-003-de-2020-docentes-e-orientadores-especializacao-em-politicas-de-saude-mental-e-atencao-psicossocia. Acesso em: 11 jul. 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: procedimentos para contratação sem licitação; justificativa de preços; inviabilidade de competição; emergência; fracionamento; parcelamento; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para regularidade da contratação direta. 10 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 697 p.

FERRER, Florencia. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (Coor.). **Compras Públicas Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 17 – 34 p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativa Econômico**. Salvador, n. 11, ago/set/out 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

FIUZA, Eduardo P. S. *et al*. **Compras públicas centralizadas em situações de emergência e calamidade pública.** (IPEA. Texto para discussão, 2575). Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?id=36397&option=com_content&view=article. Acesso em: 9 abr. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Boletim de Conjuntura Econômica de Minas Gerais.** Belo Horizonte, ano 12, n. 1, p. 1-61,

mar. 2019. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/boletim-de-conjuntura-economica-de-mg/. Acesso em 15 jun. 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GENOSO. Gianfrancesco. Princípio da Continuidade do Serviço Público. 2011, 148f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-112515/publico/Gianfrancesco_Genoso.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GODOI, Christiane Klenubing; BANDEIRA DE MELO; Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** Paradigmas, Estratégias e Métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOFFIN, Keith *et al.* Rigor in qualitative supply chain management research: Lessons from applying repertory grid technique**. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management.** Cranfield: v. 42 n. 8/9, 2012. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09600031211269767/full/html. Acesso em: 27 jun. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás. Goiânia, 2012. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/89895/lei-17928. Acesso em: 11 mai. 2021.

GUEDES, Iris Pereira; SOARES, Rodrigo Almeida. Revisão bibliográfica sobre o conceito de Transparência de acordo com as principais revistas acadêmicas brasileiras. *In:* Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campos de Públicas, 2016. **Anais** [...]. Disponível em: http://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128181146_st_02_rodrigo_almeida_soares.pdf. Acesso em 25 set. 2021

HIRLE, Ana Luiza Camargo. Estimativa de Preços em Compras Públicas: desafios e medidas para a obtenção de melhores resultados em Minas Gerais. *In:* IX Congresso Consad de gestão pública, 9, 2016, Brasília. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-02.pdf. Acesso em: 20 mai. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15a ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. 1135 p.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) Compras Públicas Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MINAS GERAIS. Lei nº. 23.569, de 13 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a aplicação dos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação nos procedimentos licitatórios e dá outras providências. Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23569&comp=&ano=2020. Acesso em: 13 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Resolução Conjunta SEPLAG/ESP nº 9.141, de 30 de junho de 2014. Define critérios para concessão e limites da Gratificação por Encargos de Curso ou Concurso de que trata o art .18 da Lei Estadual nº 19 .973, de 27 de dezembro de 2011. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://hugepdf.com/download/secretaria-de-estado-de-casa-civil-e-de-relaoes-institucionais_pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

MINAS GERAIS. Secretária de Planejamento e Gestão. **Boletim Projeto CCC**. Belo Horizonte, n. 2, p. 1-2, abr. 2021.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Portal de Dados Abertos e Compra Direta de Passagens Aéreas são premiados pela CGU.** Portal Brasileiro de Dados Abertos. Brasília, 03 dez. 2015. Disponível em: https://dados.gov.br/noticia/portal-de-dados-abertos-e-compra-direta-de-passagens-aereas-sao-premiados-pela-cgu. Acesso em: 01 jun. 2021.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Compra direta de passagens aéreas.** Casoteca de Gestão Pública. ENAP: Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/123. Acesso em: 05 mar. 2021.

MORILAS, Luciana Romano *et al*. O Insucesso dos Pregões Eletrônicos sob o Prisma do Princípio da Eficiência. In: II SIMPÓSIO EM GESTÃO PÚBLICA, 2., 2017, Santa Maria. Disponível em: https://www.ufsm.br/proreitorias/progep/wpcontent/uploads/sites/341/2019/06/Aiustado-O-INSUCESSO-DOS-PREGESELETRNICOS-SOB-O-PRISMA-DO-PRINCPIO-DA-EFICINCIA.pdf. Acesso em 15 mai. 2021.

NIEBURH, Joel Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NOBRE, Eliani Alves; PÔRTO, Isabel M. S. Arruda. Democracia, transparência pública e participação popular, analisados sob o prisma constitucional. Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará, Ceará, n. 1, semestral, 2012. Disponível em: http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/10_Eliani.Alves.Nobre.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. A nova lei de licitações, credenciamento e *e-marketplace*: o *turning point* da inovação nas compras públicas. *In:* **Ronny Charles**, 2021. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf. Acesso em 28 abril 2021.

PAINEL E VIAGENS DO GOVERNO FEDERAL. Análise da compra direta. Disponível em: http://paineldeviagens.economia.gov.br/painel?aba=tab2. Acesso em: 15 nov. 2021

PARANÁ. Decreto n°. 4.507, de 1º de abril de 2009. Dispõe sobre o Regulamento tem por objetivo definir características, condições, normas e competências para o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas, SEAP. Curitiba, 2009. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=48364&indice=1&totalRegistros=1&dt=22.7.2019.18.25.43.335. Acesso em: 05 mai. 2021.

PARANÁ. **Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007**. Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná. Curitiba, 2007. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5844&indice=1&totalRegistros=1&dt=22.7.2019.18.1.2.54. Acesso em: 11 mai. 2021.

PÉRCIO, Gabriela. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. *In*: **Ronny Charles,** 2021. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/a-inviabilidade-de-competicao-relativa-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-no-14-133-2021-principais-mudancas-e-proposta-de-interpretacao-para-maximizar-a-eficiencia-da-contr/. Acesso em: 20 set. 2021.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. 28-33, mai/ago. 2013. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87. Acesso em: 27 ago. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA BAHIA. Licitações e Contratos. Licitações. Disponível em: http://www.transparencia.ba.gov.br/Licitacoes/Licitacoes. Acesso em: 15 out. 2021

PORTAL DA TRANSPARENCIA PARANÁ. **Licitações**. Disponível em: http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/compras/licitacoes/inicio?windowId=6e8. Acesso em 30 set. 2021.

PORTAL DE COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Processo de Compra. Consulta a processo de compra. Disponível em: https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/processo/consultaProcessoCompra.html. Acesso em: 27 out. 2021

PORTO, Ricardo da Silveira. Pré-qualificação/procedimentos auxiliares. 2014. 21 f. Resumo. (Departamento de Licitações) - Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/209783/Resumo-Pr%C3%A9-Qualifica%C3%A7%C3%A3o-RDC.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 22 de mai. 2021.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Licitações**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/licitacoes. Acesso em: 25 set. 2021.

RAMOS, Ana Paula Costa. **Eficiência nas compras públicas**: um estudo de caso dos pregões eletrônicos da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. 2020, 159 f. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2695. Acesso em: 25 mai. 2021.

RIBEIRO, Cássio Garcia; JÚNIOR, Edmundo Inácio. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise.** (IPEA. Texto para discussão, 2476). Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34850. Acesso em: 9 abr. 2021.

RIBEIRO, Manuella Maia. Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas? *In*: II Congresso Consad de Gestão Pública, painel 48, 2009, Brasília. Disponível em: https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/. Acesso em: 14 set. 2021.

Santos, G. H. C., Vimeiro, J. V. & Rodrigues, M. I. A. Acordo de nível de serviço e eficiência administrativa. *In:* Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6, 2013, Brasília. **Painel** [...]. Brasília, Consad, 2013. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/184-ACORDO-DE-N%C3%8DVEL-DE-SERVI%C3%87O-E-EFICI%C3%8ANCIA-ADMINISTRATIVA.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

SANTOS, Laysse Fernanda Macedo dos. **Gestão de riscos em compras governamentais**: estudo de 2018 caso na central de compras do governo de Minas Gerais. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-BA7G4T/1/disserta__o___laysse_f_macedo_dos_santos.pdf. Acesso em: 20 mai. 2021.

SARAI, Leandro (org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos**: lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. São Paulo: Juspodivm, 2021. 536 p.

SCHWIND, Rafael Wallbach; REISDORFER, Guilherme F. D. **Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462/2011)**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 59, janeiro de 2012. Disponível em: https://www.justen.com.br/newsletters/59/. Acesso em: 28 mai. 2021.

SEAP. Secretaria de Estado da Administração da Previdência do Estado do Paraná. **Edital de credenciamento nº.03/2021 SEAP/DETO**: contratação de Leiloeiros Públicos Oficiais, mediante credenciamento, para prestação de serviços de alienação de bens móveis, tais como aeronaves, veículos leves, médios e pesados, motocicletas, reboques, equipamentos rodoviários, tratores, empilhadeiras, considerados ociosos, antieconômicos, irrecuperáveis, recicláveis e sucata se outros mantidos em pátios declarados desnecessários ou inservíveis de propriedade do Estado do Paraná. Curitiba, 2021. Disponível em:

http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/compras/licitacoes/detalhamentos/detalhamento_licitacoes_gms?windowId=51a. Acesso em: 10 jul. 2021.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. Comunicação Social. **SCDP ganha prêmio CONIP 2015.** Curitiba. 01 set. 2015. Disponível em: https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/noticias-2015/scdp-ganha-premio-conip-2015. Acesso em: 10 mai. 2021.

SES/GO. Secretária de Estado de Saúde do Estado de Goiás. **Processo nº 202000010013681**: Edital é o credenciamento de pessoas jurídicas na área da saúde prestadores de serviços de Exames laboratoriais que realizem teste tipo PCR para o COVID-19. Goiana, 2020. Disponível em: https://www.saude.go.gov.br/prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/755-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas/licitacoes/chamamento-p%C3%BAblico-2020/11061-chamamento-publico-de-credenciamento-n-01-2020. Acesso em: 01 out. 2021.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, São Paulo, n.113, 71-84, 2008. Disponível em: http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/367/413. Acesso em: 10 mai. 2021.

SILVA, Ricardo Cesar *et al*. Tendências de pesquisas relacionadas ao Portal da Transparência. **Biblionline**. Paraíba, v. 13, n. 4, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/biblio/article/view/38257. Acesso em: 20 jun. 2021.

SMSA/PBH. Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belo Horizonte. **Processo nº 04.000.473.20.30:** Credenciamento de prestadores de serviços de saúde, entidades públicas, filantrópicas, entidades sem fins lucrativos, organizações sociais e pessoas jurídicas de direito privado, interessados em prestar Serviços Laboratoriais de Prótese Dentária aos usuários do SUS-BH - preço Tabela SUS. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/licitacao/chamamento-publico-001-2020. Acesso em: 24 set. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Edital de credenciamento não pode ter sistema de pontos que gere competição entre interessados.** Brasília, 20 abr. 2020 *Site*: Portal do STJ. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Edital-de-credenciamento-nao-pode-ter-sistema-de-pontos-que-gere-competicao-entre-interessados.aspx. Acesso em: 15 nov. 2021.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166. Acesso em: 13 mai. 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança pública**. *Site:* Portal TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/. Acesso em: 30 ago. 2021.

**_____. Referencial de combate a fraude e corrupção:** Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, 2019, 152 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em 29 out. 2021.

_____. **Recurso Ordinário nº 898691**. Relator: Mauri Torres. Sessão Ordinária: 20/09/2017. Disponível em: https://tce-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/505365037/recurso-ordinario-ro-898691/inteiro-teor-505365068. Acesso em: 18 nov. 2021

# ANEXO ÚNICO - EXEMPLOS DE SINAIS DE ALERTA EXTRAÍDO DO DOCUMENTO REFERENCIAL DE COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO

Extraído e adaptado do National Audit Office (2008).

Cada organização, pela sua singularidade, vai apresentar um conjunto específico de sinais de alerta. Cabe a ela o exercício de mapear os seus sinais de alerta. Como já dito, um sinal de alerta não necessariamente é uma fraude, mas apenas fornece possíveis sinais para uma fraude. Ou seja, se um sinal de alerta é identificado, é preciso averiguar o que está acontecendo. Entretanto, o ideal é que o processo e o controle evitem essas ocorrências.

Ainda que cada organização tenha o seu conjunto de sinais de alerta, alguns processos são comuns a muitas organizações e, portanto, muitos sinais de alerta são compartilhados. Abaixo alguns exemplos de sinais de alerta em algumas atividades rotineiras.

- **Conluio entre licitantes nas compras públicas**
  - » Evidência ou indício de relação estreita entre licitantes;
  - » Competição limitada no setor;
  - » Todas as propostas são bem acima do orçamento da licitação;
  - » Empresas esperadas não dão lances;
  - » Vencedor da licitação subcontrata licitante perdedor ou não licitante;
  - » Existe um padrão nos lances vencedores e perdedores;
  - » Apenas um licitante atende às especificações, os demais apresentam propostas falhas.

- **Conluio entre comprador e licitante**
  - » O pessoal responsável pelas compras tem relação com o licitante vencedor;
  - » O licitante oferece presentes ou benefícios para o comprador;
  - » Especificação da licitação identifica o produto do licitante vencedor;
  - » Especificação do contrato altera após o licitante favorecido ser contratado;
  - » Desqualificação de licitante sem razão motivada;
  - » Contrato adjudicado à empresa desconhecida;
  - » Licitantes perdedores manifestam-se publicamente contra a licitação.

- **Fornecedor único**
  - » Excesso de dispensa de licitação;
  - » Uma empresa é favorecida;
  - » Empresa sem histórico no ramo.

- Execução contratual
  - » Aceite de faturas sem a fiscalização adequada;
  - » Excesso de lucro ou falta de transparência da margem liquida;
  - » Modelo do contrato deixa margem para manipulação da medição;
  - » Evidência de baixo desempenho por meio de dados públicos, denúncias, pesquisa de satisfação ou noticias;
  - » Sanções não aplicadas mesmo com o baixo desempenho;
  - » Pouco contato entre contratante e contratado.

- Sistemas de pagamento
  - » A mesma pessoa que lança o pagamento autoriza;
  - » Aumento de ressarcimento ou pagamento para individuos;
  - » Transações feitas em horários e frequências estranhas, valores inusuais ou para destinatários excêntricos.
  - » Controle interno que não é aplicado ou comprometido por pessoas mais experientes;
  - » Discrepância nos registros contábeis e reconciliação com itens inexplicáveis;
  - » Excesso de créditos suspeitos;
  - » Ativo fisico extraviado;
  - » Evidência de alteração em documentos ou duplicações.

- Controles internos
  - » Conflito de interesse no processo. Uma pessoa tem o controle do processo do começo ao fim;
  - » Conluio de servidores, onde há pouco ou nenhuma supervisão;
  - » Manipulação deliberada de demonstrações financeiras e/ou extravio dos arquivos de auditoria.

## APÊNDICE A – RESULTADO DA ANÁLISE DOS REQUISTOS DE CREDENCIAMENTO DOS CASOS ELENCADOS NO INCISO I DA NLLCA

| Parâmetros | Perguntas orientadoras | Credenciamento com características do inciso I da NLLCA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Credenciamento para leiloeiros públicos - nº 03/2021** | **Credenciamento para docentes - nº 03/2020** | **Credenciamento próteses dentarias - nº 01/2020** | **Credenciamento Laboratórios para exame de Covid - nº 01/2020** | **Credenciamento Mandatárias nº01/2018** |
| 1. Comprovação de inviabilidade de competição (Licitar vs. Contratação Direta) | 1.1 É possível ter disputa? | Sim | Não | Não | Sim | Sim |
| | 1.2 Se tem disputa, ela é prejudicial ao atendimento da pretensão contratual (interesse público)? | Sim | - | - | Sim | Sim |
| 2. A demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade (Singularidade vs. Todos os fornecedores) | 2.1 Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida? | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| | 2.2 É possível estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes (ex. fixar preço ou impossibilidade atual de definir preço, mas que exige ferramenta futura para aferição da cotação de mercado no momento da contratação)? | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 3. Hipótese de contratação conforme incisos do art. 79, da NLLCA | 3.1 Hipóteses de contratação | | | | | |
| | I - contratações simultâneas em condições padronizadas | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | II - seleção do contrato a cargo do beneficiário | | | | | |
| | III - flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação | | | | | |
| | 3.2 Para hipóteses de mercado fluido, é possível registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação para garantir a contratação de melhor preço? | | | | | |
| 4. Requisitos de conformidade do credenciamento | 4.1 É possível fixar critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se? | Sim | Sim | Sim | SIm | Sim |
| | 4.2 É possível estabelecer hipóteses de descredenciamento? | Sim | Não | Sim | Sim | Sim |
| | 4.3 Há a possibilidade de denúncia do ajuste, qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar Administração, com antecedência fixada no termo? | Sim | Não | Sim | Sim | Sim |
| | 4.4 É possível que o credenciamento fique aberto durante todo período em que Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica? | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| | 4.5 É possível que os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços | Sim | Não | Sim | Sim | Sim |

## APÊNDICE B - RESULTADO DA ANÁLISE DOS REQUISTOS DE CREDENCIAMENTO DOS CASOS ELENCADOS NO INCISO II DA NLLCA

| Parâmetros | Perguntas orientadoras | Credenciamento com características do inciso II da NLLCA | |
|---|---|---|---|
| | | **Credenciamento de clinicas médicas do DETRAN/BA - nº 01/2021** | **Credenciamento da folha de pagamento do Governo Federal - nº 01/2015** |
| 1. Comprovação de inviabilidade de competição (Licitar vs. Contratação Direta) | 1.1 É possível ter disputa? | Sim | Sim |
| | 1.2 Se tem disputa, ela é prejudicial ao atendimento da pretensão contratual (interesse público)? | Sim | Sim |
| 2. A demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade (Singularidade vs. Todos os fornecedores) | 2.1 Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida? | Sim | Sim |
| | 2.2 É possível estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes (ex. fixar preço ou impossibilidade atual de definir preço, mas que exige ferramenta futura para aferição da cotação de mercado no momento da contratação)? | Sim | Sim |
| 3. Hipótese de contratação conforme incisos do art. 79, da NLLCA | 3.1 Hipóteses de contratação | | |
| | I - contratações simultâneas em condições padronizadas | | |
| | II - seleção do contrato a cargo do beneficiário | Sim | Sim |
| | III - flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação | | |
| | 3.2 Para hipóteses de mercado fluido, é possível registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação para garantir a contratação de melhor preço? | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 4. Requisitos de conformidade do credenciamento | 4.1 É possível fixar critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se? | Sim | Sim |
| | 4.2 É possível estabelecer hipóteses de descredenciamento? | Sim | Sim |
| | 4.3 Há a possibilidade de denúncia do ajuste, qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar Administração, com antecedência fixada no termo? | Sim | Não |
| | 4.4 É possível que o credenciamento fique aberto durante todo período em que Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica? | Sim | Sim |
| | 4.5 É possível que os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços | Sim | Não |

## APÊNDICE C - RESULTADO DA ANÁLISE DOS REQUISTOS DE CREDENCIAMENTO DO CASO ELENCADO NO INCISO III DA NLLCA

| Parâmetros | Perguntas orientadoras | Credenciamento com características do inciso III da NLLCA<br>Compra direta de passagens aéreas pelo Governo Federal |
|---|---|---|
| 1. Comprovação de inviabilidade de competição (Licitar vs. Contratação Direta) | 1.1 É possível ter disputa? | Sim |
| | 1.2 Se tem disputa, ela é prejudicial ao atendimento da pretensão contratual (interesse público)? | Sim |
| 2. A demanda será mais bem atendida caso a Administração contrate todos os fornecedores aptos por inexigibilidade (Singularidade vs. Todos os fornecedores) | 2.1 Demanda compatível com a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigida? | Sim |
| | 2.2 É possível estabelecer parâmetro objetivo que retira a competição e dá igualdade de condições entre os participantes (ex. fixar preço ou impossibilidade atual de definir preço, mas que exige ferramenta futura para aferição da cotação de mercado no momento da contratação)? | Sim |
| 3. Hipótese de contratação conforme incisos do art. 79, da NLLCA | 3.1 Hipóteses de contratação | |
| | I - contratações simultâneas em condições padronizadas | |
| | II - seleção do contrato a cargo do beneficiário | |
| | III - flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação | Sim |
| | 3.2 Para hipóteses de mercado fluido, é possível registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação para garantir a contratação de melhor preço? | Sim |

| | | |
|---|---|---|
| 4. Requisitos de conformidade do credenciamento | 4.1 É possível fixar critérios exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se? | Sim |
| | 4.2 É possível estabelecer hipóteses de descredenciamento? | Sim |
| | 4.3 Há a possibilidade de denúncia do ajuste, qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar Administração, com antecedência fixada no termo? | Sim |
| | 4.4 É possível que o credenciamento fique aberto durante todo período em que Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica? | Sim |
| | 4.5 É possível que os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços | Sim |

## APÊNDICE D – RESULTADOS DA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA DOS CASOS ESCOLHIDOS

| Facetas | Critérios | Polaridade | Leiloeiros - Panará | Prótese dentária PBH | Laboratórios para exames PCR - Goiás | Docentes para pós graduação - ESP/MG | Instituições Financeiras para atuar como mandatárias - União | Folha de pagamento | DETRAN/BA | Compra direta de passagens aéreas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Produtividade | Caso o processo tenha necessitado de correção ou mudança para processo licitatório | Negativa | Negativa | Negativa | Negativa | Negativa | Negativa | Negativa | Negativa | Negativa |
| | Se o credenciamento teve mais de 2 fornecedores interessados | Positiva | Positiva | Negativa | Negativa | Positiva | Negativa | Positiva | Positiva | Positiva |
| Economicidade | Se a verificação de preço fixado está de acordo com as condições de mercado | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |
| | Se há previsão de reajuste dos preços | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |
| | Se o credenciamento foi deserto ou fracassado | Negativa | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |
| Qualidade | Se o Termo de Referência está bem detalhado | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |
| | Se houve alguma impugnação em função da especificação do objeto | Negativa | Negativa | - | - | - | - | Negativa | - | Negativa |
| | Se é possível o usuário denunciar de forma rápida a prestação de serviço | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Negativa | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Se o processo de credenciamento foi encerrado em virtude de não enquadramento na hipótese de inexigibilidade de múltiplos fornecedores | Negativa | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |
| Celeridade e Presteza | Se há prazo pré-estabelecido para análise das documentações dos fornecedores interessados | Positiva | Positiva | Negativa | Positiva | Positiva | Negativa | Negativa | Positiva | Positiva |
| Continuidade da prestação de serviço | Se o contrato firmado entre a Administração e o credenciado ocorreu antes do fim da vigência do instrumento anterior | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva | Positiva |