



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Processo n.º: 30.230/2016-e.

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF.

Assunto: Representação.

Ementa: Representação n.º 13/2016-ML, com pedido de medida cautelar, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas a processo de credenciamento promovido pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF. Período do credenciamento: de 27.09 a 30.09.2016, das 10 às 18h. **Nesta fase:** Análise de admissibilidade. Unidade instrutiva propõe: tomar conhecimento da Representação n.º 13/2016-ML, em face do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes do art. 195, §º1º, do RI/TCDF; deliberar acerca do pedido de cautelar suscitado; conceder à Sedes/DF a oportunidade de, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar os esclarecimentos que entender pertinentes acerca do teor da exordial, nos termos do § 6º do art. 195 do RI/TCDF; e autorizar o envio de cópia da Representação à jurisdicionada, de modo a subsidiar o cumprimento da diligência, e o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para análise de mérito da exordial. VOTO convergente, com acréscimo pela concessão da cautelar, determinando a suspensão do credenciamento. Decisão n.º 4.897/2016: Pedido de vista dos autos. VOTO DE VISTA parcialmente convergente com o Relator, no sentido de: tomar conhecimento da Representação; negar a cautelar requerida na exordial, ante a ausência simultânea dos pressupostos necessários; determinar à Sedes/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, no tocante ao edital de credenciamento de microempreendedores individuais, manifeste-se acerca do teor dos fatos representados, nos termos do art. 195, § 6º, do RI/TCDF, promova as medidas indicadas e/ou apresente os esclarecimentos que entender pertinentes e abstenha-se de promover qualquer contratação com base no aludido credenciamento, até ulterior deliberação plenária, restando autorizado, no entanto, o prosseguimento do credenciamento de MEI's; dar ciência da Decisão que vier a ser proferida ao signatário da Representação n.º 13/2016-ML; e autorizar o envio de cópia integral dos presentes autos à Sedes/DF, de modo a subsidiar o cumprimento das diligências em tela, e o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para exame prioritário e urgente da matéria.

Relator original: Conselheiro Paulo Tadeu.

VOTO DE VISTA

Tratam os autos da Representação n.º 13/2016-ML (e-DOC 220C7CE9-e e anexo constante do e-DOC DCE7717B-e), formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, de lavra do i. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, com pedido de medida cautelar, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas a processo de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

credenciamento promovido pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF.

O teor da exordial está transcrito a seguir:

“I – FATOS

O **Ministério Público de Contas** verificou que foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 179, de 21/9/2016, págs. 62/66, Edital de Credenciamento, da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES/DF, tendo por objeto o **“Credenciamento de Micro Empreendedores Individuais - MEI'S para prestação de serviços de ELETRICISTA, BOMBEIRO HIDRÁULICO, PINTOR, PEDREIRO, CHAVEIRO, JARDINEIRO, SERRALHEIRO, TÉCNICO EM INFORMÁTICA E TÉCNICO DE ELETRODOMÉSTICOS, para pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião.”**

Vale destacar que referido Edital, além do objeto, fixou o **prazo para o recebimento das propostas de credenciamento** o período compreendido entre os dias **27 e 30/9/2016** e estabeleceu, dentre outros, os valores dos reparos, cujos serviços serão remunerados pelas horas técnicas de serviço, “conforme metodologia elaborada pela área técnica da Subsecretaria de Micro e Pequena Empresa e Empreendedor Individual da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável” (item 9.1 do Edital).

Ainda de acordo com o instrumento convocatório em questão, pretende a SEDES/DF, com o credenciamento, formar ‘cadastro específico de prestadores de serviço de São Sebastião, com vistas a **possíveis e eventuais contratações para a prestação dos serviços credenciados.**’ (item 4.1 do Edital).

Desse cadastro, poderão aproveitar as denominadas **‘Unidades Demandantes’**, a quem, conforme estabelecido no subitem 5.9.1 do Edital, compete:

‘5.9.1. (...) a regulamentação e instituição de procedimentos administrativos necessários à execução das etapas inerentes à identificação e definição técnica do reparo, compras, cessão ou utilização de materiais, certificação da execução do reparo, conformidade técnica e adequação dos procedimentos da Administração Pública, em especial inerentes a formalização dos atos e prestação de contas, bem como o acompanhamento das ações realizadas pós credenciamento, cabendo a elas fundamentar com indicação precisa os argumentos técnicos e jurídicos que as possibilite efetuar os pagamentos aos prestadores de serviços diretamente, no âmbito de sua competência, (...)’

O edital fixa, ainda, como **limite para contratação unitária** os valores máximos previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

8.666/1993 e do inciso I do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006¹.

Como se vê, amolda-se o certame em exame, de um lado, aos casos de **dispensa de licitação** para a contratação de obras e serviços de engenharia e de outros serviços e compras de valores de até **10% do limite do convite** e, de outro, às licitações cujo valor não ultrapasse o montante de **R\$ 80.000,00**.

Oportuno ressaltar que, apesar da LC nº 123/2006 estabelecer sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, **exige da Administração Pública a realização de processo licitatório** para essas contratações. Dessa forma, as dispensas de licitação continuam sendo exceção à regra.

Logicamente, o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a LC nº 123/2006 poderá ser observado nos casos de dispensa de licitação. Nada obstante, é bom lembrar que a dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos trata-se de uma faculdade do gestor, uma vez que os montantes ali estabelecidos podem representar custo menos oneroso do que aquele dispendido em um procedimento licitatório.

Nesse sentido é que a utilização dessa hipótese demanda uma análise restritiva, por ir de encontro à regra geral da licitação especificada no art. 37, XXI, da Carta da República. Assim, sua utilização deve estar devidamente alicerçada em requisitos específicos, cuja observância pela Administração é obrigatória, principalmente como forma de coibir a criação de oportunidades para possíveis irregularidades.

Lado outro, o **credenciamento** tem por natureza a **inviabilidade de competição**, pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas. Entretanto, confeccionado o cadastro, o gestor público somente estará adstrito aos seus integrantes, **alijando**, dessa forma, aqueles que, eventualmente, não tiverem se credenciado.

O art. 1º da Lei nº 8.666/1993, ao estabelecer **normas gerais sobre licitações e contratos** administrativos, determinou que se **subordinam** ao regime por ela instituído, os **órgãos da administração direta**, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Município.

Importa sublinhar também que os **serviços** objeto do credenciamento tratam de manutenção e reparos, portanto **comuns**, de **ampla concorrência** no mercado, passíveis de licitação. Por essa

¹ Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

razão, aos olhos do **Parquet**, não se adequam ao **modus operandi** adotado pela SEDES/DF.

Ainda, aos olhos do **MPC/DF**, dois outros aspectos relevantes devem ser avaliados no que se refere à formação dos valores dos reparos, **pré-determinados** pela Administração no Edital: a **metodologia** para sua fixação e a sua **vantajosidade** econômica. De um lado, não há qualquer informação acerca de como foram compostos os valores referentes indicados na tabela do subitem 9.2 do instrumento convocatório e, por outro, não existem critérios para as Unidades Demandantes confirmarem, por ocasião das contratações, se o valor a ser dispendido continua vantajoso para a Administração.

No sentir do **MPC/DF**, dada a **natureza comum dos serviços** a serem contratados, a **ampla competição de mercado**, seja no procedimento licitatório ou na sua dispensa, é que trará à Administração a proposta mais vantajosa.

Ademais disso, o Edital de Credenciamento é **obscuro** no que se refere ao **controle dos montantes a serem contratados** pelas Unidades Demandantes. Isso porque, o somatório de valores atribuídos à contratação de um determinado serviço, no curso de um exercício fiscal, **pode superar os limites estabelecidos no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993**, caracterizando **fracionamento do objeto** e, por consequência, **fuga da modalidade licitatória adequada**.

Nesse viés, conforme ensina **Marçal Justen Filho**², não há vedação ao fracionamento. Contudo, **não se deve particionar o objeto licitado como pretexto para modificação do regime jurídico aplicável à licitação**, sendo a escolha da modalidade cabível vinculada ao conjunto de objetos contratados, independente de fracionamento, conforme o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, a seguir.

'Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

I - para obras e serviços de engenharia:

convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade 'convite' ou 'tomada de preços', conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de 'tomada de preços' ou 'concorrência', respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 314.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.”
(Grifos acrescidos).

Além do acima exposto, o Edital de Credenciamento em tela apresenta algumas inconsistências, que requerem esclarecimentos, quais sejam, o estabelecimento em seu preâmbulo da ‘DATA DO SORTEIO: 03/09/2016’, em dia pretérito ao da publicação do aviso no DODF além de designar ‘Unidades Demandantes’ sem, contudo, definir quem se trata.

Posto isso, por essas razões, após análise do Edital publicado pela SEDES/DF para o credenciamento de Micro Empreendedores Individuais - MEI'S para prestação de serviços de ELETRICISTA, BOMBEIRO HIDRÁULICO, PINTOR, PEDREIRO, CHAVEIRO, JARDINEIRO, SERRALHEIRO, TÉCNICO EM INFORMÁTICA E TÉCNICO DE ELETRODOMÉSTICOS, para pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião, o Parquet entende haver indícios de irregularidades capazes de impedir a realização do procedimento, que conduzem à atuação do c. Plenário, sobretudo em razão da violação aos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade.

II – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Diante de todos os indícios mencionados pelo Parquet no item antecedente, é possível e forçoso o deferimento de medida cautelar que obste a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES/DF de dar continuidade ao Credenciamento até que haja deliberação definitiva desta c. Corte de Contas a respeito da quaestio.

*Para tanto, imperioso se faz demonstrar a existência dos pressupostos necessários ao deferimento da medida de urgência, quais sejam: o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.*

*O **fumus boni iuris** se mostra evidenciado ao longo desta narrativa da exordial, não apenas pela demonstração do descumprimento do art. 1º, 3º e 23 da Lei nº 8.666/1993, mas sobretudo pela violação aos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade.*

Como já mencionado nesta Representação, a realização de licitação pública é regra geral e condição para ampliar a competitividade, garantir a isonomia e impessoalidade entre todos os possíveis concorrentes que se adequem às exigências do certame para o objeto licitado.

Portanto, evidente se mostra a fumaça do bom direito apta a impedir o prosseguimento do processo de credenciamento, até ulterior deliberação plenária.

*No que concerne ao **periculum in mora**, vale destacar que prazo para o recebimento das propostas de credenciamento será o período compreendido entre os dias **27 a 30/9/2016**, vindouros na próxima semana.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Assim, considerando-se a proximidade do início do recebimento das propostas, mister se faz a **imediate suspensão do processo de credenciamento**.

III – PEDIDO

Ante todo o exposto e considerando que esta **c. Corte de Contas** é competente para apreciar a questão em comento, uma vez que a ela compete apurar irregularidade e ilegalidade de atos praticados pela Administração Pública, consoante o disposto no art. 1º e 76 da Lei Complementar nº 1/1994, bem como zelar pela correta aplicação da lei e dos recursos públicos, o **Ministério Público de Contas** requer ao **c. Plenário** que:

- I – **conheça** da presente Representação e dos documentos que a acompanham, determinando seu **processamento em autos próprios** e a **apreciação das irregularidades narradas pelo zeloso Corpo Técnico do c. TCDF**;
- II – **conceda a cautelar requerida, inaudita altera pars, visando à suspensão do processo de credenciamento destinado ao cadastramento de micro empreendedores individuais para prestação de serviços de eletricitista, bombeiro hidráulico, pintor, pedreiro, chaveiro, jardineiro, serralheiro, técnico em informática e técnico de eletrodomésticos, para pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião, até ulterior deliberação plenária**;
- III – **notifique a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES/DF para apresentar, nos termos do art. 195, § 6º, do RITCDF, os esclarecimentos que entender pertinentes quanto aos **fatos narrados na presente peça**, haja vista a possibilidade de anulação do processo de credenciamento**;
- IV – **autorize, oportunamente, o retorno dos autos ao MPC/DF, após a manifestação da jurisdicionada, para prolação de Parecer sobre o mérito da Representação.**” (grifos do original)

O Diretor-Substituto da 1ª Divisão de Acompanhamento, por intermédio da Informação n.º 172/2016 – 1ª DIACOMP (e-DOC D607901F-e), após examinar a admissibilidade da exordial, sugeriu o seguinte:

- I) **conhecer da Representação n.º 13/2016-ML (peça 3), ofertada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em face do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes do art. 195, §1º, do RI/TCDF**;
- II) **deliberar acerca do pedido de cautelar suscitado**;
- III) **conceder à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal a oportunidade de, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar os esclarecimentos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

que entender pertinentes acerca do teor da Representação, nos termos do §6º do art. 195 do RI/TCDF;

IV) autorizar:

- a) o envio de cópia da peça 3 à jurisdicionada, de modo a subsidiar o cumprimento do disposto no item anterior;*
- b) o retorno dos autos a esta Secretaria para a análise de mérito da Representação.”*

As sugestões formuladas mereceram a concordância do titular da Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF (e-DOC 342E21CB-e).

Na Sessão Ordinária n.º 4.901, de 27.09.2016, o i. Relator do feito, Conselheiro Paulo Tadeu, após contextualizar a matéria, lançou o Voto transcrito a seguir (e-DOC 1E0A319A-e):

*“Trata-se, como visto, do exame da admissibilidade da Representação nº 13/2016-ML, **com pedido de cautelar**, ofertada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPC/DF acerca de supostas irregularidades relacionadas a processo de credenciamento promovido pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES/DF.*

Os autos ingressaram em meu Gabinete na tarde de ontem, 26.

O prazo de recebimento das propostas de credenciamento teve início hoje e terminará no dia 30, sexta-feira. Conforme informação constante do site da SEDES/DF, o sorteio público dos credenciados ocorrerá após quatro dias da abertura do credenciamento.

Compulsando os autos, não vislumbro motivos para dissentir dos fundamentos e das sugestões da unidade técnica quanto à admissibilidade da exordial. Isso porque, conforme demonstrado nos autos, a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 195, § 1º, do RI/TCDF: o representante trouxe a caracterização circunstanciada do fato; a inicial foi redigida em linguagem clara e objetiva, encontra-se acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, versa sobre matéria enquadrada nas competências desta Corte e veicula informações que apresentam verossimilhança com os fatos narrados.

Nessa linha de raciocínio, ao conhecer da Representação nº13/2016-ML, a Corte deverá oportunizar à jurisdicionada a apresentação dos esclarecimentos que entender pertinentes, n os termos do art. 195, § 6º, do RI/TCDF.

Vencida essa etapa, antes de adentrar o exame do pedido cautelar, é forçoso reconhecer a relevância da iniciativa da SEDES/DF. Isso porque, com essa política pública, o Distrito Federal busca concretizar o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, encartado no art. 170, IX, da CRFB. Com efeito, a adoção desse tipo de procedimento objetiva valorizar o trabalho desempenhado por microempreendedores individuais,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

facilitando-lhes o acesso à contratação para a prestação de serviços públicos mediante o credenciamento.

Feita essa consideração, ao cotejar o teor da exordial com as normas de regência, entendo caracterizados os requisitos autorizadores da concessão da cautelar vindicada.

Inicialmente, a fumaça do bom direito acha-se caracterizada pelo fato de que, em princípio, nada obsta a que a contratação pretendida seja precedida do devido processo licitatório. Vale dizer: à luz do art. 37, XXI, da CRFB, as dispensas de licitação continuariam sendo exceção à regra (licitação).

Nesse sentido, o representante demonstrou de forma satisfatória que se trata de serviços comuns, passíveis, portanto, de serem prestados pelo mercado em regime de ampola concorrência. A possibilidade de concorrência na busca da proposta mais vantajosa para a Administração não se coaduna com o credenciamento, que tem por natureza a inviabilidade de competição.

No mesmo diapasão, observa-se que a LC nº 123/2006, ao criar o tratamento diferenciado em benefício das microempresas e empresas de pequeno porte, por si só, não dispensa as suas beneficiárias de concorrerem em processos licitatórios. Diversamente, cria uma espécie de sistema de cotas, visando a implantar uma igualdade material entre essas empresas e as demais concorrentes.

Ademais, ao menos neste exame inicial, no caso concreto, aparentemente, o uso do fracionamento poderá gerar uma indevida mudança de regime licitatório. Dessa forma, como bem pontuado pelo representante, a escolha da modalidade cabível vincula-se ao conjunto de objetos a serem contratados, nos moldes do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, in verbis:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade 'convite' ou 'tomada de preços', conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de 'tomada de preços' ou 'concorrência', respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Caracterizada a fumaça do bom direito, vislumbro, agora, a presença, concomitante, do perigo da demora. Isso porque, conforme consta do instrumento convocatório, os interessados no certame deverão enviar as propostas de credenciamento à Secretaria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável (SEDES/DF) no período de hoje a sexta-feira (30). Não há, portanto, prazo suficiente para que a jurisdicionada apresente os esclarecimentos e a Corte sobre eles delibere antes do encerramento desse período. Ademais, apesar da incorreção na data do sorteio publicada no DODF (03/09/2016), o site da SDE/DF informa que 'a primeira ordem de serviço será realizada por sorteio, em sessão pública, após quatro dias da abertura³.'

Registro, por fim, que a concessão da cautelar vindicada dá-se também com a finalidade de que esta Corte, tendo em vista a relevância dessa nova política pública concretizada pela SEDES/DF, examine as demais questões que envolvem o procedimento, especialmente sua aderência à legislação de regência (CRFB, LC nº 123/2006, Lei nº 8.666/1993). Para tanto, os autos devem retornar ao corpo técnico para análise prioritária e urgente do edital em tela.

Diante do exposto, acolhendo, com ajustes, os fundamentos e sugestões da unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal:

- I – conheça da Representação 13/2016-ML e dos documentos que a acompanham;*
- II – conceda a cautelar requerida, determinando à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável que suspenda o processo de credenciamento destinado ao cadastramento de microempreendedores individuais para prestação de serviços de eletricista, bombeiro hidráulico, pintor, pedreiro, chaveiro, jardineiro, serralheiro, técnico em informática e técnico de eletrodomésticos, para pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião, até ulterior deliberação plenária;*
- III – nos termos do art. 195, § 6º, do RITCDF, notifique a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES/DF para apresentar, no prazo de 5 (cinco) dias, os esclarecimentos que entender pertinentes quanto aos fatos narrados na referida representação, enviando à Corte, também, cópia integral dos autos do processo de credenciamento;*
- IV – autorize o envio dos autos ao corpo técnico para exame prioritário e urgente do mérito da Representação, bem como do edital de credenciamento publicado no DODF nº 179, de 21/09/2016.” (grifos do original)*

Naquela oportunidade, pedi vista dos autos, para melhor compreensão do assunto, adiando o julgamento da matéria, nos termos da **Decisão n.º 4.897/2016** (e-DOC B802FABE-e).

Ao compulsar o feito com maior vagar, verifico que, de fato, os requisitos constantes do art. 195, § 1º, do RI/TCDF foram integralmente

³ [http://www.sde.df.gov.br/noticias-1/item/2320-edital-chamamento-empresenedores-individuais-pequenos-reparos.html](http://www.sde.df.gov.br/noticias-1/item/2320-edital-chamamento-empresendedores-individuais-pequenos-reparos.html)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

preenchidos; razão pela qual deve o Tribunal tomar conhecimento da Representação n.º 13/2016-ML, conforme proposto pela Seacomp/TCDF e acolhido pelo n. Relator do feito.

Nesse sentido, deve o Plenário, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, oportunizar a manifestação da Sedes/DF acerca dos fatos constantes da exordial. Para tanto, acolho a sugestão do d. Conselheiro Paulo Tadeu de fixar prazo de 5 (cinco) dias para oitiva da Pasta de Estado.

Quanto à medida cautelar aventada pelo Relator, com as devidas vênias de estilo, deixo de acolhê-la, na forma atualmente proposta, em razão dos motivos expostos a seguir.

Considero que a sugestão de determinar à Sedes/DF *“que suspenda o processo de credenciamento destinado ao cadastramento de microempresendedores individuais (...) para pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião, até ulterior deliberação plenária”* mostra-se exacerbada. Entendo que medida menos gravosa à Administração pode ser adotada pelo Plenário desta Corte de Contas.

Ao analisar mais detidamente a matéria objeto da exordial, pude verificar que o princípio da **legalidade** não resta violado, em que pese o i. representante entender de forma diferente.

Conforme detalhado a seguir, o modelo adotado para seleção de prestadores de serviço, mediante credenciamento, é lícita e enquadra-se como hipótese de **inexigibilidade** de licitação, ante a inviabilidade de competição, nos termos do *“caput”* do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, notadamente ante o referido dispositivo elencar rol meramente exemplificativo, ao contrário do preconizado à dispensa de licitação que prevê hipóteses taxativas no art. 24 da Lei de Licitações e Contratos.

Ademais, o referido instituto somente é admitido em situações que a garantia do interesse público se efetiva por meio de contratação pela Administração Pública de todos os interessados no objeto licitado, desde que observem todos os requisitos previamente prescritos no instrumento convocatório. Nessa toada, é que o credenciamento se enquadra em hipótese de inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição entre os interessados, já que inexistente relação de exclusão entre eles, tendo em vista que todos os habilitados serão credenciados.

O portal da Internet *“Âmbito Jurídico”*, no artigo⁴ intitulado *“Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação”*, ilustra muito bem a matéria em comento. Em razão disso, peço vênias para transcrevê-lo:

“Resumo: O credenciamento é, sem dúvidas, uma figura atípica que ganhou força com as várias orientações dos Tribunais de Contas e com a doutrina pátria, que ainda é escassa, é verdade, mas ainda assim, o pouco subsídio oferecido pelos doutrinadores já deixa claro os seus aspectos e características, podendo-se firmar

⁴ Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10573 (acesso em 28.09.2016).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

uma opinião contundente sobre a aplicabilidade desse mecanismo. O presente artigo pretende abordar o sistema de credenciamento considerando a sua viabilidade e os requisitos para a sua efetivação, demonstrando de maneira clara que **o seu fundamento realmente está na inviabilidade de competição. Em outras palavras, o sistema do credenciamento nada mais é do que uma hipótese de inexigibilidade de licitação.**

(...)

1. Introdução

Como se sabe, a regra geral para a Administração Pública contratar serviços, realizar compras, obras e alienações é a de que tais contratos sejam precedidos de procedimento licitatório, a teor do que dispõe o art. 37 XXI da Constituição Federal.

‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações’

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da **isonomia** entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva ‘os casos especificados na legislação’, ou seja, o próprio texto Constitucional abre a possibilidade de a Lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei 8666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e **inexigibilidade de licitação.**

Para os casos de dispensa de licitação parece não haver grande problemática, uma vez que o rol taxativo disposto no art. 24 da Lei 8666/93 é claro ao estabelecer, sistematicamente, os casos em que pode incidir citado meio de contratação direta.

Contudo, igual sorte não ampara os casos de inexigibilidade, e por isso é preciso muito cuidado ao interpretar o art. 25 da Lei de Licitações. Vejamos a redação do citado artigo:

‘Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

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.'

O referido comando legal dispõe que 'é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição'. Veja-se que neste caso o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão 'inviabilidade de competição' é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses.

É bem verdade que o próprio art. 25 prevê em seus incisos três situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão 'em especial', inserida no caput, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão 'inviabilidade de competição' contida no art. 25, em um sentido mais abrangente.

Nesta linha de raciocínio, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2009. pg 367.)⁵, após citar exemplos sobre as hipóteses de inexigibilidade trazidas pela Lei 8666/93, ensina que todas essas abordagens são meramente exemplificativas, eis que extraídas do exame das diversas hipóteses contidas nos incisos do art. 25, sendo imperioso reconhecer que nelas não se esgotam as possibilidades de configuração dos pressupostos da contratação direta por inexigibilidade.'

Até pouco tempo tinha-se a ideia de que a 'inviabilidade de competição' configurava-se apenas quando o objeto ou serviço pretendido só pudesse ser fornecido ou prestado por pessoa única, ou seja, quando apenas um determinado fornecedor, tido como exclusivo, pudesse satisfazer os interesses da Administração. Obviamente tal conclusão não é equivocada, pois é o que expressamente dispõe o inciso I do art. 25 da Lei 8666/93. Entretanto, sugerir que essa é a única interpretação do dispositivo em análise é uma tese ultrapassada.

⁵ Neste mesmo sentido, ensina também Celso Antônio Bandeira de Mello que "Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de., Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 500 e 502.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

A interpretação da expressão 'inviabilidade de competição', conforme suscitado, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Neste contexto, pode-se dizer que **a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único prevista no inciso I, e, obviamente, além dos casos inseridos nos incisos II e III, pode se dar por contratação de todos, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos serão contratados.**

Nesta esteira vejamos os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby (Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538):

'Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar 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 à contratação.**'

Parece claro que, **se a Administração convoca profissionais dispondo-se a contratar todos os interessados que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também estamos diante de um caso de inexigibilidade**, pois, de igual forma, não haverá competição entre os interessados. **Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de Credenciamento.**

2. A figura do credenciamento

2.1 Base legal.

Cumpra salientar de antemão que **inexiste no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate sobre o sistema do credenciamento.** Desta maneira, em um primeiro momento, poderia se questionar se a adoção de tal sistema não esbarraria no Princípio da Legalidade⁶. A resposta é não. Conforme já exposto, **a figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo, um sistema para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8666/93.**

Neste ínterim, vale ressaltar a decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União prolatada no processo 016.171/94:

'Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que **o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação**

⁶ Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo, 10ª edição, Malheiros Editores, Pg. 58), "o princípio da legalidade é o da completa submissão da administração às Leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

amparado no art. 25 da Lei 8.666/93. (Decisão n° 104/1995
– Plenário)

Ressalte-se ainda que em diversas outras oportunidades o Tribunal de Contas da União adotou o mesmo posicionamento, que, inclusive, foi adotado também pelos Tribunais de Contas Estaduais, podendo-se afirmar com certeza que está pacificado o entendimento no sentido da legalidade do sistema de credenciamento.

Não obstante, um detalhe importante deve ser observado. Falo aqui em inexistência de norma geral específica que regre a prática do credenciamento por não haver uma legislação geral que o fundamente, tal como ocorre com o procedimento licitatório (Lei 8666/93). Entretanto, cabe esclarecer que alguns Estados se preocuparam em regradar tal sistema quando da elaboração das suas próprias Leis de Licitações, como é o caso do próprio Estado do Paraná, que regulamenta o credenciamento nos artigos 24 e 25 da Lei 15.608/2007, ainda que superficialmente. Os demais Entes que não editaram tais leis continuam sem um regramento específico para o credenciamento, o que não significa dizer que estão impossibilitados de utilizá-lo.

2.2 Conceito e requisitos.

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

Pode-se dizer ainda, de uma maneira mais simples, que o credenciamento é um método, um sistema pelo qual irá se efetivar uma contratação direta (pois lembre-se, trata-se de inexigibilidade), onde o Poder Público não seleciona apenas um participante, mas sim, pré-qualifica todos os interessados que preenchem os requisitos previamente determinados no ato convocatório.

Neste caso, há uma necessidade que a Administração Pública pretende suprir mediante contrato, contudo, diferentemente do que ocorre na praxe, onde há apenas um vencedor, e, por consequência, apenas um contratado, no sistema de credenciamento não se objetiva um único contrato, mas vários, sendo que todos podem atender perfeitamente o objeto pretendido pelo Poder Público.

Mas é obvio que **o sistema de credenciamento está sujeito a alguns requisitos**⁷. E parece óbvio também que os princípios

⁷ RESOLUÇÃO N° 589/2008 – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Pleno.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

norteadores do procedimento licitatório devem ser observados para os casos de credenciamento, no que se aplicarem. Entretanto, destaco aqui três requisitos que considero de suma importância para se manter a lisura de tal mecanismo.

O primeiro que merece destaque, sem dúvida, é o dever de dar publicidade ao ato do credenciamento. *Tal requisito é facilmente compreendido analisando um simples fato: se o credenciamento encontra amparo na inexigibilidade para a contratação de todos os interessados, não faz sentido a Administração Pública não tornar público o ato de convocação, pois, caso não seja dada a devida publicidade, muito provavelmente pode haver algum interessado que não tinha ciência do credenciamento. Caso haja algum interessado que não foi credenciado porque não tinha ciência do ato, obviamente não houve a contratação de todos, fato este que descaracterizaria a inexigibilidade em decorrência da inexistência da inviabilidade de competição.*

Esta publicidade deverá ser nos moldes daquela estabelecida no artigo 21, I a III, da Lei nº 8.666/93, ou seja, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, se os recursos forem provenientes da União, ou no Diário Oficial do Estado, em se tratando de dinheiro advindo dos cofres públicos estadual ou da municipalidade, e em jornal de grande circulação local, a fim de que os interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema.

*Ainda sobre este tema é relevante salientar que **o ato convocatório deve estabelecer os critérios objetivos de qualificação**, como se licitação fosse, não se podendo credenciar os interessados por uma avaliação meramente subjetiva da autoridade administrativa. Deve haver um ato convocatório com todos os requisitos a serem cumpridos para a qualificação e credenciamento de cada interessado.*

Outro requisito importante é o período do credenciamento. *Não pode haver data de encerramento específica para o credenciamento. O credenciamento deve manter-se aberto, ou seja, a qualquer tempo o particular interessado poderá se apresentar e entregar a documentação para se credenciar, isso, obviamente, enquanto a Administração mantiver interesse na contratação do serviço⁸. Essa já foi também a orientação do Tribunal de Contas da União no Processo n.º TC 016.522/95-8.*

Um último requisito que merece especial relevo é a necessidade, ou melhor, obrigatoriedade, de credenciar todos os interessados

"9.6. Contudo, imperioso ressaltar que alguns aspectos devem ser observados para a adoção do credenciamento: a possibilidade permanente de credenciar qualquer interessado que preencher as exigências mínimas estabelecidas; convocação por meio de publicação oficial; tabela de preços fixadas de forma criteriosa que remunerará os serviços prestados e regulamentação da sistemática adotada (Processo nº: 03146/2008)."

⁸ JORGE ULISSES JACOBY estabelece a seguinte classificação de credenciamento: "É credenciamento fechado o que segue mais perto o rito da pré-qualificação: a Administração lança edital definindo os documentos exigidos para habilitação, fixa data certa para recebimento dos envelopes fechados e julga a habilitação. Credenciamento aberto não define data certa, mas data a partir da qual os interessados podem se credenciar; não tem envelope e os documentos são entregues nos órgãos que avaliando-se credencia ou não os interessados." (JACOBY, Jorge Ulisses. Coleção de Direito Público. Volume 6. Editora Fórum. 2008. pg 538).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

que atendam as condições do chamamento. Conforme já foi exaustivamente debatido ao longo do trabalho, o fundamento do credenciamento é a inexigibilidade para a contratação de todos. Portanto, seria incoerente com o conceito já apresentado, e até mesmo com a interpretação até aqui exposta, realizar um chamamento público para credenciamento de profissionais de um determinado setor e, ao final, declarar um vencedor, mesmo havendo outros interessados que igualmente preenchem os requisitos exigidos pelo Poder Público e satisfaçam os interesses da Administração Pública. Se esta for a intenção da autoridade administrativa, indubitavelmente estamos diante de um procedimento licitatório, não se configurando, portanto, o credenciamento por inexigibilidade.

No credenciamento não há apresentação de propostas, pois o valor a ser pago já foi fixado pela Administração, ou seja, não há competição, então, desta forma, não há como se declarar um vencedor. Todos são igualmente credenciados.

Estes três requisitos merecem um maior destaque, pois, a meu ver, são eles que caracterizam e dão forma ao sistema do credenciamento. A ausência de qualquer deles inviabiliza a utilização deste mecanismo porque desconfigura a inviabilidade de competição, exigência máxima e primordial para a efetivação de uma contratação por inexigibilidade. Mas é evidente que o credenciamento se subordina também aos demais princípios do Direito Administrativo, devendo-se observar, em especial, os Princípios norteadores do procedimento licitatório elencados no art. 3º da Lei 8666/93.

2.3 A viabilidade do sistema de credenciamento.

O sistema do credenciamento traz algumas praticidades à Administração Pública, pois, evidentemente, desburocratiza suas ações com a diminuição do número de procedimentos licitatórios e melhor aproveita os recursos públicos, vez que o preço a ser pago pela prestação do serviço estará previamente definido no próprio ato de chamamento dos interessados.

Conforme leciona Sônia Y. K. Tanaka (Sistema de credenciamento.2003, Pg 336) 'a vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço.'

A propósito, não é a toa que o Tribunal de Contas da União vem aceitando perfeitamente a adoção de tal mecanismo para a contratação de diversos serviços⁹

⁹ Segundo Jorge Ulisses Jacoby "É a figura do 'credenciamento', que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento." (JACOBY, Jorge Ulisses. Coleção de Direito Público. Volume 6. Editora Fórum. 2008. pg 534.)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

No relatório do já citado processo 016.171/94 – TCU consta que “o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurado tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços, e negociando-se as condições de atendimento, obtém melhor qualidade dos serviços, além do menor preço”.

No que tange a área da saúde, cabe fazer algumas observações. O Tribunal de Contas da União¹⁰ já se manifestou pela possibilidade de contratação de serviços médico-assistenciais por meio de credenciamento. Entretanto, me parece que estas contratações devam ser realizadas apenas como complementação dos serviços na área da saúde, pois, na realidade, a meu ver, a contratação de médicos, enfermeiros e demais assistentes deveria se dar por meio de concurso público. O credenciamento deve ser realizado para suplementar tais serviços.

Ainda na área da saúde, interessante mencionar também a orientação dada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná¹¹ no processo 434004/2002, onde foi entendida a admissibilidade da contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que os credenciados já sejam servidores do mesmo Ente, desde que haja compatibilidade de horários.

Outro ponto que merece destaque são as contratações para serviços jurídicos. O Tribunal de Contas da União, no Processo nº TC-018.116/2005-7, Acórdão nº 1913/2006 – 2ª Câmara, já se manifestou no sentido de que para a contratação de serviços advocatícios, “deve-se proceder o devido certame licitatório, conforme dispõe o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 8666/93, e no caso da competição se tornar inviável, realize a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem o serviço, adotando sistemática objetiva e imparcial da distribuição de causas entre os pré-qualificados, de forma a resguardar o respeito aos princípios da publicidade e da igualdade.”

*Em outras palavras, após o credenciamento, **a orientação é que se realize um sorteio aleatório entre os credenciados** para definir qual advogado irá atuar em determinada demanda, excluindo-se, evidentemente, os anteriormente sorteados, isto para garantir uma igualdade entre os participantes.*

Diversas tem sido as decisões do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados¹² aprovando o sistema do

¹⁰ Conforme decisão nº 656/19 95 - TCU, in verbis: “Ementa: Consulta formulada pelo Ministério da Educação. Possibilidade de contratação de serviços médico-assistenciais a servidores e dependentes, por meio de credenciamento de entidades e profissionais na área de saúde. Conhecimento.”

¹¹ Resolução 7015/2003 do Tribunal Pleno Processo 434004/2002 “Consulta. Sobre a possibilidade de implantação, em caráter definitivo, de sistema de credenciamento para prestação de atendimento médico e odontológico. Estabelecimento de requisitos mínimos para a implementação do credenciamento, possibilidade de participação de servidores no credenciamento desde que havendo compatibilidade de horários. O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, pela admissibilidade da contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que estes já sejam servidores do Município, adotando a forma dos Pareceres nºs 185/02 e 6439/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, com os alertas contidos no voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

¹² Ver: Resolução 7015/2003 do Tribunal Pleno TCE/PR (processo 434004/2002)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

credenciamento para os mais variados serviços. É claro que para cada área deve-se ter um cuidado especial, como nas situações acima expostas, mas, em geral, o atendimento dos requisitos expostos pelo TCU no Processo n.º TC 016.522/95-8 satisfazem o credenciamento para a maior parte dos serviços.

3. Conclusão

Embora ainda não haja um regramento específico para **o sistema do credenciamento**, à exceção de alguns Estados que inseriram tal mecanismo em suas leis de licitações, referida prática **é usual e perfeitamente aceita pela jurisprudência, pelas orientações dos Tribunais de Contas e pela escassa doutrina que aborda o tema.**

Isto porque o **art. 25 da Lei 8666/93**, ao estabelecer a figura da inexigibilidade de licitação, não limita a interpretação da inviabilidade de competição, podendo ser esta configurada pela existência de fornecedor exclusivo, ou, conforme demonstrado, pela contratação de todos os interessados, vez que igualmente não haverá competição.

Entretanto, o fato de não haver um regramento específico não significa dizer que o mesmo não deverá observar certos requisitos. Parece claro que os **Princípios** que norteiam o procedimento licitatório devem ser igualmente observados neste sistema. Ademais, o próprio Tribunal de Contas da União orienta o atendimento de alguns requisitos na decisão do processo TC 016.522/95-8.

O credenciamento pode ser extremamente viável em algumas contratações, visto que ter-se-á uma **desburocratização na administração pública** com o desafogamento dos procedimentos licitatórios, além de ser **prática viável economicamente ao erário**, pois o valor a ser pago pela prestação do serviço já está previamente estabelecido pelo próprio Poder Público.

Portanto, tem-se entendido como formalmente legal a figura do credenciamento com fundamento na inexigibilidade de licitação, frente a inviabilidade de competição para a contratação de todos os interessados que preenchem as condições do chamamento. Agora, basta apenas aguardar o avanço do ordenamento jurídico em regradar tal mecanismo para espancar as eventuais dúvidas que ainda parem sobre a sua aplicação.” (grifos acrescidos)

Nesse mesmo sentido, trago à baila o entendimento do i. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Jessé Torres Pereira Junior, acerca do sistema de credenciamento, nos termos do artigo¹³ “Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da ‘quarteirização’ na gestão pública?”:

“(…)

Resolução 1420/2004 do Tribunal Pleno TCE/PR (processo 4266/2002)
Resolução 589/2008 – Tribunal Pleno TCE/TO (Processo nº: 03146/2008)

¹³ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/2048793> (acesso em 28.09.2016).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, em julgado que sopesou diversos aspectos relacionados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à eficiência e à economicidade da alternativa do credenciamento. No que tange à escolha ou não do novo modelo, ponderou o Ministro Revisor:

14. Ressalvo, desde logo, que as sugestões apresentadas no quarto título, relativo ao modelo de credenciamento, inserem-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las. Isso porque não cabe a este Tribunal, no desempenho de suas funções de controle, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades do ente jurisdicionado. [...]

Tanto que esta Corte vem admitindo, ao longo do tempo, variações em torno do modelo legal para viabilizar contratações de acordo com as situações fáticas encontradas no dia a dia da Administração, atinentes a mercados específicos. [...]

Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública, que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise." - Acórdão nº 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09.

(...)

8 O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E FORMAS DE CREDENCIAMENTO

Após analisar o tema da contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, à luz dos princípios e normas aplicáveis às licitações e contratações administrativas, em julgado que contou com valiosas ponderações do representante do Ministério Público, dos Ministros Relator e Revisor, entendeu a Corte de Contas federal de:

'9.3. determinar ao [...] que, diante da especificidade do caso concreto, **efetue estudos, no prazo de um ano, com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada (o grifo não consta do original), estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços;**' (Acórdão nº 2.731/2009, Plenário).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Depreende-se que o TCU considera lícita a utilização do credenciamento quando, em vista das particularidades do objeto contratado, tornar-se conveniente e viável para a Administração contar com número ilimitado de interessados.

O credenciamento de oficinas para a prestação de serviços, efetuado diretamente pela Administração, não se confunde com o credenciamento das oficinas levado a efeito pela empresa gerenciadora. Por meio deste último modelo, a empresa gerenciadora credencia uma série de estabelecimentos prestadores de serviços, exercendo o controle sobre suas atividades. O outro (credenciamento de estabelecimentos diretamente pela Administração), entendido como hipótese de inexigibilidade de licitação inserta no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/93, não encontra amparo na lei para sua utilização na forma proposta no Acórdão.

É que, no credenciamento do art. 25, examina-se a inviabilidade de competição caracterizada pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Esse raciocínio não se estende ao credenciamento de oficinas diretamente pela Administração porque os preços cobrados pelos diversos estabelecimentos não são uniformes (tabelados), o que obriga a Administração a buscar aquele que ofereça o menor preço nas condições estabelecidas no instrumento convocatório. Um dos aspectos que poderia ser considerado para a utilização do art. 25, no caso de credenciamento de oficinas diretamente pela Administração, seria a possibilidade desta fixar o valor do objeto (valor hora/homem, por exemplo). Todavia, essa fixação de preços para o objeto somente se justifica se for mais vantajoso para a Administração em relação àqueles provenientes de licitação. A realização de licitação deve sempre buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Há outro aspecto que distancia o credenciamento do art. 25 da contratação em estudo: **o credenciamento do art. 25 refere-se a serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação**, como, por exemplo, no credenciamento de profissionais da área da saúde. Não é o caso das oficinas de manutenção de veículos, cuja qualidade e presteza das atividades podem variar significativamente de um para outro estabelecimento. Sob tal aspecto, o modelo de credenciamento pela empresa gerenciadora permite que esta efetue o descredenciamento automático da oficina cujas atividades não tenham sido desenvolvidas satisfatoriamente. Além disso, a Administração, por meio do credenciamento direto, não teria condições de atender à oferta de todas as oficinas que estivessem dispostas a prestar serviços de manutenção, havendo, portanto, espaço para a competição entre os interessados.” (grifou-se)

Seguindo esse mesmo raciocínio, destaco que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, em razão de consulta formulada pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Prefeito Municipal de Sabará sobre a possibilidade de a “Administração promover credenciamento, fixando em edital os requisitos de qualificação previstos nos arts. 27 e seguintes da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e o valor da contraprestação na forma de preço por hora trabalhada, para usufruir dos serviços prestados por microempreendedores individuais — Lei Complementar n. 128, de 22 de dezembro de 2008 — notadamente naquelas hipóteses em que ocorre cessão de mão de obra, a exemplo das atividades de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e manutenção ou reparo de veículos”, assim deliberou¹⁴ acerca da matéria:

“1. O sistema de credenciamento é hipótese especial de inexigibilidade de licitação, que permite a execução indireta de atividades-meio na Administração Pública e admite tratamento diferenciado aos microempreendedores individuais, às micro e pequenas empresas – nos termos dos arts. 170, IX, e 179, ambos da CR/88, e do art. 47 da LC n. 123/06 –, desde que haja previsão e regulamentação da matéria na legislação do respectivo ente.

2. O processo de credenciamento que compreender a cessão de mão de obra só pode ser realizado em relação aos microempreendedores individuais que prestarem serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos e, no caso das micro e pequenas empresas que não optarem pelo Simples Nacional, consoante inciso XII do art. 17 da LC n. 123/06.” (grifou-se)

Diante disso, não há que se falar em violação ao princípio da legalidade, uma vez que o mecanismo/sistema adotado pela Sedes/DF (credenciamento), para seleção de Micro Empreendedores Individuais – MEIs para realização de pequenos reparos, encontra respaldo no “caput” do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993.

Além disso, os dispositivos editalícios, ao definirem os documentos¹⁵ necessários para habilitação dos MEIs e ao fixarem os valores¹⁶ diários (bem como

¹⁴ Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1216.pdf> (acesso em 28.09.2016)

¹⁵ “2.3 Documentos para Habilitação, dentro do envelope:

2.3.1 Comprovante de Constituição de Microempreendedor Individual - CCMEI, obtido no Portal do Microempreendedor Individual (www.portaldomicroempreendedor.gov.br);

2.3.2 Cópia do documento de identidade com fotografia;

2.3.3 Regularidade Fiscal com apresentação das seguintes certidões negativas:

- Receita Federal e INSS (<http://www.receita.fazenda.gov.br>)

- FGTS (<https://www.sifge.caixa.gov.br/Cidadao/Crf/FgeCfSCriteriosPesquisa.asp>)

- Trabalhista (<http://www.tst.jus.br/certidao>)

- Fazenda do Distrito Federal (http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=449);

2.3.4 Declaração de cumprimento do Disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, Anexo previsto em Edital;

2.3.5 Declaração de concordância com o preço determinado nas tabelas do Credenciamento plenamente ao objeto credenciado;

2.3.6 Atestado(s) ou declaração(ões) referente(s) às experiências profissionais, fornecido(s) pelo(s) cliente(s) atendido(s), apresentado(s) em papel timbrado do cliente (se não houver papel timbrado, no documento deverá constar o carimbo com o CNPJ da empresa), ou CPF da pessoa física, identificado(s) e assinado(s), com nome legível da pessoa responsável por sua emissão, cargo que exerce, telefone e sua assinatura, comprovando que o trabalho foi executado, indicando título do serviço prestado e o período. Para efeito de comprovação de experiência, nos casos de emprego, será aceita cópia autenticada da carteira profissional de trabalho e ou contratos de trabalho registrado em cartório;

2.3.7 Comprovante (quando previsto na atividade) de cursos de capacitação conforme Anexo constante do instrumento convocatório.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

os percentuais para cada hora¹⁷ trabalhada) dos reparos a serem realizados por intermédio do credenciamento (individualizados por serviço técnico), afastam eventuais dúvidas sobre eventual inobservância do princípio da **isonomia**.

Destaco, inclusive, que o item 3.1 do edital estabelece que “*será permitido (sic) a contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas deste Edital*”, podendo-se afirmar, portanto, que qualquer microempreendedor individual que atender aos requisitos de habilitação passará a constar do cadastro específico de prestadores de serviço de São Sebastião, nos termos do item 4.1¹⁸ do edital.

Outro aspecto relevante que demonstra preocupação da Sedes/DF com o princípio da impessoalidade/isonomia são as regras previstas nos itens 4.3, 4.4 e 4.5 que estabelecem a instituição de um banco de credenciados com a primeira ordenação sendo por meio de sorteio e que o critério de contratação seguirá a ordem cronológica e rodízio quanto à distribuição.

Feitas essas ponderações relativas à legalidade e isonomia do sistema de credenciamento, considero necessário esclarecer que o edital em tela decorre de um projeto-piloto intitulado “Pequenos Reparos”, que busca, inicialmente, a realização de pequenos reparos nas 23 escolas da Região Administrativa de São Sebastião. A depender do sucesso da implementação/execução do aludido projeto, a iniciativa poderá vier a ser implementada em todo o governo local. A notícia divulgada pela **Agência Brasília**¹⁹ (agência de notícias oficial do Governo do Distrito Federal – GDF), no dia 26.09.2016, às 10h59, transcrita a seguir, corrobora tal informação:

“Microempreendedores individuais serão cadastrados para prestar serviços ao governo do DF”

CBO	SERVICO TÉCNICO	VALOR TOTAL DA DIÁRIA
313130	Técnico Eletrodoméstico	R\$ 163,81
523115	Chaveiro	R\$ 98,18
622010	Jardineiro	R\$ 99,80
715210	Pedreiro	R\$ 106,36
715230		
715610 e 715615	Eletricista	R\$ 143,88
716610	Pintor de Obras	R\$ 121,84
720155 e 724440	Serralheiro	R\$ 152,68
724110	Bombeiro hidráulico	R\$ 93,64
	Técnico em Informática	R\$ 206,44

16

Distribuição do pagamento de horas x diária		
Horas da Diária	Equivalente Hora-Técnica	(%) Diária
1a. Hora	1 hora-técnica	25,00%
2a. Hora	1 hora-técnica	20,00%
3a. Hora	1 hora-técnica	15,00%
4a. Hora	1 hora-técnica	10,00%
5a. Hora	1 hora-técnica	10,00%
6a. Hora	1 hora-técnica	10,00%
7a. Hora	1 hora-técnica	5,00%
8a. Hora	1 hora-técnica	5,00%
		100%

17

¹⁸ “4.1 Os interessados credenciados farão parte de cadastro específico de prestadores de serviço de São Sebastião, com vistas à possíveis e eventuais contratações para a prestação dos serviços credenciados.”

¹⁹ Consta do portal da Agência Brasília, no link “Quem Somos”:

“A Agência Brasília publica as notícias oficiais do governo. O material jornalístico pode ser integralmente reproduzido ou editado, com citação da fonte e do crédito de imagens. Não é permitida a utilização das fotos para fins comerciais ou publicitários.

Além das notícias e das galerias de fotos, estão no site da Agência Brasília a agenda pública do governador, avisos de pauta, notas oficiais e os contatos das assessorias de comunicação de todo o governo.

A equipe de servidores responsável pela produção de conteúdo pertence à Subchefia de Divulgação, que integra a Comunicação Institucional e Interação Social, da Governadoria do Distrito Federal. A agência funciona no térreo do Palácio do Buriti.” (grifei)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Inscrições devem ser feitas de 27 a 30 de setembro, na Diretoria Regional de Ensino de São Sebastião. **Projeto Pequenos Reparos ocorrerá, inicialmente, em escolas da região administrativa***

Mariana Damaceno, da Agência Brasília

O governo de Brasília vai cadastrar microempreendedores individuais interessados em prestar pequenos serviços ao Executivo local. De 27 a 30 de setembro, poderão se inscrever eletricitistas, bombeiros hidráulicos, pintores, pedreiros, chaveiros, jardineiros, serralheiros e técnicos em informática e em eletrodomésticos.

O projeto-piloto Pequenos Reparos ocorrerá nas 23 escolas de São Sebastião. *Para se cadastrar, o interessado deve comparecer à Coordenação Regional de Ensino (Avenida Comercial), das 10 às 18 horas. É necessário apresentar, por exemplo, comprovante de constituição de microempreendedor individual, cópia de documento de identificação e certidões negativas.*

*A primeira classificação dentro do cadastro será definida por sorteio, em 3 de outubro, na sede da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável (Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco K). A pasta é quem vai gerir o banco de prestadores de serviços, que funcionará por meio de rodízio. “**Quando a escola solicitar alguém, a gente manda a primeira pessoa da lista**”, explica a subsecretária de Micro e Pequena Empresa e Empreendedor Individual, Karina Rosso. Dessa maneira, o segundo colocado passa a ser o primeiro e, por sua vez, será chamado para o próximo serviço.*

A avaliação do trabalho será feita pela unidade que solicitou o profissional. Para retornar ao rodízio, o trabalhador precisará atingir nota superior ou igual a 80 pontos. Quem não conseguir será indicado para curso de capacitação técnica.

O prazo do credenciamento é de 12 meses. O prestador de serviço tem de ter o maquinário e os equipamentos de segurança, além de dar garantia mínima de seis meses dos reparos.

Prestação de serviço mais rápido e sem burocracia

Os valores da diária de cada área estão previstos no edital, disponível no site da secretaria. O pagamento será à vista, em até cinco dias úteis, mediante apresentação de nota fiscal.

*“A medida garante serviço mais rápido, sem burocracia, e facilita a inserção dos pequenos empreendedores”, afirma a subsecretária. **Segundo ela, a iniciativa é inédita no País e poderá ser implementada em todo o governo local.***

O projeto Pequenos Reparos faz parte do programa Incluir MPE, criado em 21 de outubro de 2015, por meio do Decreto nº 36.820. O objetivo é facilitar a participação de microempreendedores individuais — além de microempresas e empresas de pequeno porte — nos processos de contratações de serviços, obras e aquisições no Distrito Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

No projeto, a Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável teve o apoio da Secretaria de Educação, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no DF (Sebrae-DF) e da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, da Presidência da República – com quem tem acordo de cooperação técnica para desenvolvimento de ações voltadas a micro e pequenos empresários e a microempreendedores individuais.” (grifos nossos)

Nesse sentido, a leitura do edital permite concluir que as Unidades Demandantes mencionadas na peça editalícia são, na verdade, as unidades da rede pública de ensino da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF localizadas na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV.

Nada obstante, e tendo em conta o disposto no item 10.5²⁰ do edital e considerando que o objeto do certame deve ser descrito de forma **clara** e sucinta, conforme prevê o art. 40, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, entende-se necessário determinar à Sedes/DF que republique o edital, de modo a ajustar o seu objeto, passando a delimitar a utilização dos aludidos serviços técnicos somente aos prédios públicos utilizados pela SE/DF na Região Administrativa de São Sebastião, até para evitar indesejável desvirtuamento do presente projeto-piloto.

Na sequência, considero necessário salientar que o eg. Tribunal de Contas da União – TCU, por intermédio da Decisão n.º 656/1995 – Plenário, posicionou-se positivamente sobre a legalidade do credenciamento, desde que respeitados os princípios da Administração Pública e os seguintes requisitos:

“1- Ampla divulgação, inclusive por meio “de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional;

2 - fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;

3 - fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;

4 - consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;

5 - estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;

²⁰ “10.5 Os serviços não poderão ser contratados em desconformidade com as normas deste Edital pelas Unidades Demandantes, interesse público, **devendo ser aplicado**, por analogia, quando cabíveis e nos casos omissos deste Edital, **as disposições da Lei nº 8.666/93**, com prevalência dos princípios da Administração Pública, proibido o fracionamento das contratações;” (grifou-se)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

6 - permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;

7 - prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;

8 - possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e

9 - fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco).”

Ao confrontar as exigências relacionadas pelo TCU com o edital em comento, deflagrado pela Sedes/DF, constato a necessidade de ajuste no edital relativo ao prazo para o credenciamento dos MEI's ao projeto-piloto.

Atualmente, o edital estabelece, no seu item 2.1, que a “*solicitação de credenciamento deverá ser apresentada diretamente NA REGIONAL DE ENSINO DE SÃO SEBASTIÃO, DAS 10:00 às 18:00 horas, nos dias 27, 28, 29 e 30 de setembro (...)*” (grifei).

Porém, conforme exposto anteriormente, o credenciamento não deve estar limitado temporalmente, não podendo haver data de encerramento específica para tanto, mas apenas prazo para o estabelecimento de marco temporal para a primeira ordenação de habilitados, tendo em vista que ao se fixar prazo, principalmente diminuto como é o caso em análise, poder-se-ia restringir o acesso de potenciais candidatos e também daqueles que venham a adquirir os requisitos de habilitação posteriormente ao encerramento das inscrições.

Com efeito, e em se tratando de utilização de um instrumento que tem vertente de política pública inclusiva para os trabalhadores menos especializados em momento de grande crise de emprego, faz-se mister que, a qualquer tempo, novos MEI's interessados no procedimento simplificado regulado pelo processo de credenciamento possam vir a se inscrever.

Nesse sentido, cabe determinar à Sedes/DF que exclua do edital a limitação temporal imposta no item 2.1 para o credenciamento de MEI's no cadastro específico de prestadores de serviço de São Sebastião.

Além disso, entendo necessária a adoção de outras medidas por parte da Pasta de Estado, de modo a sanear algumas falhas observadas no edital e a aprimorar o projeto-piloto em comento.

A inexigibilidade de licitação que fundamenta o credenciamento ampara-se, dentre outros requisitos, no fato de o valor unitário dos serviços prestados restar fixado de forma criteriosa, transparente e vantajosa para a Administração em relação àqueles provenientes de licitação, porquanto a realização de licitação tem por escopo buscar tal resultado.

No entanto, é preciso analisar a observância dessa regra sob todas as perspectivas que norteiam a atuação estatal, haja vista que a Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Pública está submetida a vários princípios, como o da eficiência que exige de o gestor público adotar medidas efetivas e econômicas, sem se afastar do elemento nuclear do princípio da legalidade, que consiste também em atender de maneira célere as necessidades estatais, que ao fim e ao cabo são as dos cidadãos.

Acerca desse assunto, destaco os itens 3.2 e 3.2.1 do edital, transcritos a seguir:

“3.2 O preço de mercado será uniforme, fixado conforme o serviço a ser prestado em valores de horas técnicas, por metodologia de preços de pesquisa de mercado instituída pela área técnica da Subsecretaria de Micro e Pequena Empresa e Empreendedor Individual da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável, que deverá ser validado pelo órgão de pesquisa e estatística do Governo do Distrito Federal CODEPLAN-DF, atendidas as recomendações dos Órgãos de Controle e MPDFT, demonstrando ainda a vantagem da igualdade dos valores definidos visto a inclusão social proposta, valores públicos dos mesmos serviços e o atendimento ao interesse público;

3.2.1 A definição referente a metodologia utilizada para a validação de preços instituída pela área técnica da Subsecretaria de Micro e Pequena Empresa e Empreendedor Individual da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável poderá ser revista a qualquer tempo, e deverá atender a toda e qualquer exigência ou recomendação dos órgãos de controle (Controladoria Geral do Distrito Federal, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Tribunal de Contas do Distrito Federal) ou CODEPLAN.” (grifos nossos)

A leitura dos supracitados dispositivos revela, à primeira vista, metodologia cuidadosa na fixação do preço dos serviços, todavia, como mencionado anteriormente, é necessário que se tenha segurança nos valores apurados para demonstrar cabalmente o enquadramento do credenciamento no art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, tendo em vista que esse é um dos requisitos para essa forma de contratação afastar a regra geral de licitação. Assim sendo, tenho que esta Corte de Contas deve aprofundar o exame quanto à metodologia utilizada para definição/validação dos valores unitários constantes do edital, para cada serviço técnico previsto, bem como aferir quais são as reais vantagens de tal escolha.

Dessa forma, cabe determinar à Sedes/DF que apresente os estudos realizados com vistas à definição da metodologia utilizada para obtenção dos preços estabelecidos em edital, bem assim dos fundamentos que levaram a opção pelo credenciamento. Enquanto o Tribunal não se manifestar acerca dessas questões, mostra-se prudente e necessário determinar que a Secretaria de Estado, até ulterior deliberação plenária, não promova nenhuma contratação com base no aludido credenciamento, restando autorizado, no entanto, o prosseguimento do credenciamento de MEI's.

Outro ponto que merece reparo é o item 10.1 do edital, que assim está redigido:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

“10.1 A Unidade Demandante deverá editar normativos regulamentadores visando o atendimento do interesse público e as normas pertinentes para fins de pagamento e liquidação, e comprovação, nessa fase, das regularidades eventualmente exigidas por Lei;”

Considerando que o edital prevê inúmeras Unidades Demandantes, pode-se inferir, tendo por base o item 10.1 do edital, que as unidades poderão editar normativos distintos entre si, o que não se mostra adequado. O normativo regulamentador citado no item 10.1 deverá ser único, e não editado por cada Unidade Demandante, cabendo à Sedes/DF ajustar esse ponto específico.

Por fim, é fundamental que a Sedes/DF, em atenção ao princípio constitucional da publicidade, disponibilize o teor do credenciamento pretendido, assim como suas posteriores alterações (de forma contínua), utilizando-se dos meios de publicização disponíveis (DODF, portais da *Internet* do GDF, portais de compras governamentais, divulgações pela Agência Brasília e outros), de modo a garantir a ampla participação dos interessados no aludido projeto-piloto e a dar cumprimento ao princípio constitucional da publicidade.

Diante de todo o exposto, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, lamentando divergir parcialmente do encaminhamento proposto pelo n. Relator do feito, Conselheiro Paulo Tadeu, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento
 - a) da Representação n.º 13/2016-ML e documentos que a acompanham (e-DOCs 220C7CE9-e e DCE7717B-e), com pedido de medida cautelar, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas a processo de credenciamento promovido pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF, ante o preenchimento dos requisitos constantes do art. 195, § 1º, do RI/TCDF;
 - b) da Informação n.º 172/2016 – 1ª DIACOMP (e-DOC D607901F-e);
- II. negue a cautelar requerida na exordial, ante a ausência simultânea dos pressupostos necessários;
- III. determine à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, no tocante ao edital de credenciamento de microempreendedores individuais para prestação de pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião:
 - a) manifeste-se acerca do teor dos fatos representados, nos termos do art. 195, § 6º, do RI/TCDF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

- b) promova as medidas adotadas a seguir e/ou apresente os esclarecimentos que entender pertinentes:
 - b.1. republique o edital, de modo a ajustar o seu objeto, passando a delimitar a utilização dos aludidos serviços técnicos somente aos prédios públicos utilizados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF na Região Administrativa de São Sebastião, até para evitar indesejável desvirtuamento do projeto-piloto;
 - b.2. exclua do edital a limitação temporal imposta no item 2.1 para o credenciamento de MEI's no cadastro específico de prestadores de serviço de São Sebastião;
 - b.3. apresente os estudos realizados com vistas à definição da metodologia utilizada para obtenção dos preços estabelecidos em edital, para cada serviço técnico previsto;
 - b.4. ajuste o item 10.1 do edital, de modo que o normativo regulamentador a ser editado seja único, e não editado por cada Unidade Demandante;
 - b.5. dê ampla publicidade do teor do credenciamento pretendido, assim como de suas posteriores alterações (de forma contínua), utilizando-se dos meios de publicização disponíveis (DODF, portais da *Internet* do GDF, portais de compras governamentais, divulgações pela Agência Brasília e outros);
- c) abstenha-se de promover qualquer contratação com base na Chamada Pública n.º 02/2016, enquanto o Tribunal não se manifestar acerca da vantajosidade da adoção dessa sistemática de seleção de interessados para atender demandas pontuais da Administração, restando autorizado, no entanto, o prosseguimento do credenciamento de MEI's;
- IV. dê ciência da Decisão que vier a ser proferida ao signatário da Representação n.º 13/2016-ML;
- V. autorize:
 - a) o envio de cópia integral dos presentes autos à Sedes/DF, de modo a subsidiar o cumprimento das diligências em tela;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para exame prioritário e urgente da matéria.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2016.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro