646

Processo nº : 86938421/2021
Interessado : Credenciamento – Auxílio Fardamento
Assunto : Credenciamento

PARECER JURÍDICO Nº 0382/2021 - CHEADV/ASSJURI

1 - Do Relatório

Os autos em epígrafe foram encaminhados a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), para análise e elaboração de parecer quanto à regularidade dos procedimentos do Credenciamento, referente ao Edital de Chamamento Público nº 002/2021, conforme relatório consignado no Despacho nº 62/2021/CGL, emitido pelo Presidente da Comissão Geral de Licitação da SEMAD (fls. 642).

A *priori*, tem-se que o Chamamento Público nº 002/2021 tem como objeto: "Credenciamento de pessoas físicas e jurídicas capacitadas para confecção e comercialização das peças de uniformes / fardamento, de acordo com a demanda da Agência da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos."

Constam dos autos os seguintes documentos, no que importa a presente análise:

- Justificativa quanto à necessidade do credenciamento, elaborada pelo Comandante da AGCMG (fls. 03/04);
- Minuta de Termo de Referência elaborado pelo órgão interessado (fls. 05/92; 132/219; 289/374; 377/443);
- Planilha de formação de preço e Orçamentos (fls. 93/102);
- Declaração de Compatibilidade de Preços (fls. 103);
- Pedido de compra, Estimativa de Preços, Mapa de Preços e Nota de Pré-empenho (fls. 104/111; 124/131);
- Solicitação financeira (fls. 112);

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Visto de Conferência

- Decretos Municipais pelos quais se nomeiam, respectivamente, os agentes públicos e gestores competentes pelo certame (fls. 219/220 e 539/542);

- Decreto nº 1828, de 31 de agosto de 2018, que dispõe sobre os Instrumentos de Identificação da Agência da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia (fls. 221/281);

- Parecer Técnico da SECOM (fls. 283);

- Minuta do Edital (fls. 446/528);

- Parecer nº 1771/2021 – PEAA/PGM (fls. 530/535);

- Despacho nº 455/2021 – GERELA encaminhando os autos à AGCMG (fls. 536);

- Despacho nº 025/2021 – DIRADM / AGCMG, que trouxe informações constando as devidas alterações observadas pelo Parecer nº 1771/2021 – PEAA/PGM (fls. 537/538);

- Edital do Chamamento Público nº 002/2021 (fls. 543/626);

- Despacho nº 512/2021 – GERELA (fls. 627/629);

- Aviso do Chamamento Público nº 002/2021 (fls. 635);

- Publicações do Aviso do Chamamento (fls. 636/639);

- Justificativa nº 021/2021 – GERCGF, relativo ao atraso no cadastramento dos processos licitatórios junto ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM (fls. 640);

- Despacho nº 62/2021/CGL via do qual a CGL registra a conclusão quanto à publicação do instrumento convocatório e envia os autos a este setor jurídico para análise da regularidade do procedimento em estudo (fls. 642).

Com efeito, é o que importa relatar, assim, passa-se à análise jurídica.

II - Dos fundamentos do direito

II.1 Da natureza jurídica do parecer

Importa frisar que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam da instrução dos autos em epígrafe e que o exame do objeto em questão

www.goiania.go.gov.br

limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual, relativo ao Chamamento Público nº 002/2021, referente EXCLUSIVAMENTE aos atos emanados após a manifestação da douta Procuradoria-Geral do Município, que se encontra às fls. 530/535, não importando em análise das fases já superadas do procedimento administrativo, abstendo-se esta Chefia da Advocacia Setorial quanto a aspectos que exigem o exercício de competência e discricionariedade a cargo do gestor titular e dos setores afins desta Secretaria.

E, tem mais, o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, partindo da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legais impostos.

Presumindo que caberá ao órgão/autoridade competente verificar a veracidade e a presença de todos os documentos a serem exigidos para a posterior habilitação dos interessados, notadamente quanto à validade das documentações a serem apresentadas, não cabendo ao parecer jurídico verificá-los.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos poderá gerar responsabilidades.

Deste modo, passa-se ao exame sobre a regularidade dos atos procedimentais do Chamamento Público nº 002/2021, consoante acima esposado em observância à solicitação do Senhor Presidente da Comissão Geral de Licitação, nos moldes contidos no art. 6º do Decreto nº. 3239/2021.

www.goiania.go.gov.br

II. 2 Da análise referente à regularidade dos atos praticados

Por oportuno, é preciso aclarar que o referido Edital foi submetido à PGM, a qual, visando assessorar juridicamente os órgãos envolvidos, realizou pontuações pertinentes para adaptação do instrumento às disposições regulamentadas, dada a ausência de norma específica sobre o assunto.

Tem-se, portanto, que a douta PGM, via Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos, realizou o enfrentamento jurídico em relação à legalidade do instituto do credenciamento, condicionando à observância de alguns requisitos, sendo eles: *a) possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam as condições exigidas: Se o objeto só pode ser realizado por um, descabe a pré-qualificação, pois constitui característica fundamental do tipo de credenciamento que todos os selecionados sejam contratados; b) Impessoalidade na definição da demanda; c) que o objeto satisfaça a forma definida no edital.*

Ademais, a análise em tela abarcou a legalidade do ato trazendo as disposições legais pertinentes referente ao auxílio fardamento (art. 77-A da LC. 011/92, acrescido pela LC nº. 285/20216) e a forma e as condições de pagamento da referida vantagem pecuniária (Decreto Municipal nº. 2485/2016, com alterações promovidas pelo Decreto nº. 1759/2021), dentre outros relativos à necessidade de credenciamento das malharias/confecções, para que os agentes da guarda municipal possam adquirir, cujos delineamentos se encontram na Lei nº. 12664/2015, derivada do Projeto de Lei do Senado nº. 132/2021.

Ao final, pugnou que **embora inexistam obrigações financeiras diretas do ente**, *será celebrado o contrato de credenciamento, visando regulamentar aspectos mínimos que possibilitem a comercialização de itens a seus servidores, por meio da pertinente Chamada Pública, conferindo a devida publicidade e objetividade ao procedimento. Afastando, portanto, a necessidade de documentação relativa à ordem orçamentária e financeira, minuta contratual, autorizações, atos estes relacionados a procedimentos licitatórios.*

Neste aspecto tem-se que restou verificada a admissibilidade jurídica quanto ao procedimento escolhido.

No entanto, ao realizar o exame do Edital de Chamamento Público, a douta PGM, realizou os seguintes apontamentos:

www.goiania.go.gov.br

a) constar disposição expressa quanto à permanência em aberto do prazo, modificando-se as demais cláusulas incompatíveis com tal disposição, pode-se, a fim de facilitação, ser feita uma sessão geral, mas deixando-se em aberto a possibilidade de análises contínuas de novos interessados; **(ressalva NÃO ACATADA, item 2, fls. 627/628);**

b) substituir, ao longo do texto do edital a expressão "contrato" por "termo"; **(ressalva atendida, item 1, fls. 627**);

c) Na minuta do contrato (ANEXO II), adequar a denominação para termo de credenciamento; **(ressalva atendida, item 1, fls. 627**);;

d) Reformulação do item 8 do edital, haja vista que será firmado credenciamento e não contrato; **(ressalva atendida, item 1, fls. 627**)

e) No item 4.1 juntar o ANEXO IV ou corrigir tal informação; **(ressalva atendida, item 3, fls. 628**)

f) Em relação ao ANEXO IV verifica-se a ausência de pertinência lógica quanto a apresentação de valores totais no momento da proposta, cujos registros devem se referir somente aos preços unitários das unidades, bastando que oferte sua proposta para cada item que manifestar interesse, conforme sua produção; **(ressalva não observada pela GERELA, no entanto, verifica-se que no anexo IV, colacionado às fls. 623, a última coluna do quadro foi "cortada", e na observação consta que a participante deverá ofertar somente os itens que a participante manifestar interesse)**

g) Inexistência de empecilho à homologação de valores distintos; **(ressalva NÃO ACATADA, item 4, fls. 628)**;

h) Retirar qualquer menção no edital e anexos quanto a obrigação de apresentação de proposta com os preços mencionados no TR, de modo que conste que o valor deverá ser aquele estabelecido na proposta homologada; **(ressalva NÃO ACATADA, item 4, fls. 628)**

i) Na parte da habilitação deve permanecer a habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação técnica, uma vez que as demais exigências, a priori,

www.goiania.go.gov.br

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

comprometem o caráter amplo que deve ser promovido pelo chamamento; **(ressalva NÃO ACATADA, item 5, fls. 628)**

j) Adequar o tópico das penalidades e sanções (item 12 e item 6 do contrato) para fazer constar apenas advertência ou descredenciamento, em caso de reincidência da primeira penalidade, ou melhor critério que verificar o órgão, substituindo-se às dispostas do art. 87; **(ressalva ACATADA, item 6, fls. 629)**.

Ao final, a PGM manifesta pela possibilidade jurídica do edital, desde que haja promoção das adequações apontadas.

Em ato contínuo a parte demandante manifestou-se, via Despacho nº. 025/2021-DIRADM/AGCMG, fls. 537/538 em suma pela:

a) Manutenção dos valores unitários fixados no Termo de Referência, em atendimento ao princípio da isonomia;
b) Retirada do item 10.2 do edital (9.2 do termo de credenciamento);
c) Alteração do item 10.1: Pela inexecução total ou parcial dos itens 6.1 a 6.1.11 deste termo de credenciamento (7.1 a 7.1.11) a Administração aplicará advertências e nos casos de reincidência ou caso o credenciado não se manifeste em até 10 (dez) dias úteis após notificado/advertido, promoverá o descredenciamento do mesmo.
d) Adequações nos subitens 6.1.4, 6.1.5 e 8.1 do Termo de Referência (7.1.4, 7.1.5 e 9.1 do edital) que dizem respeito às obrigações da contratada e da forma de pagamento;

Em seguida, foi colacionado aos autos o Edital com parte das alterações solicitadas pela PGM e sugeridas pela AGCMG, fls. 543/626.

Por fim, os autos foram submetidos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais (GERELA/SEMAD), que, à oportunidade, minudenciou sobre

www.goiania.go.gov.br

649

as ressalvas efetuadas pela PGM, que em parte foram acatadas ou justificadas, via Despacho nº. 512/2021/GERELA, fls. 627/629. E, em relação às alterações sugeridas somente pelo órgão demandante, informa, também, no referido documento que foram transcritas no referido edital, pois se tratam de matérias específicas e de competência da AGCMG.

II - 3 Das ressalvas apontadas pela PGM e justificadas pelo órgão demandante e pelo setor técnico

No tópico anterior foi possível verificar que algumas ressalvas apontadas pela PGM foram justificadas e não acatadas tanto pelo órgão demandante quanto pelo setor técnico da SEMAD, razão pelo qual é necessário realizar, neste momento, a análise jurídica pertinente.

II-3.1 Do prazo do Edital

A PGM entende pela *permanência em aberto do prazo, modificando-se as demais cláusulas incompatíveis com tal disposição, pode-se, a fim de facilitação, ser feita uma sessão geral, mas deixando-se em aberto as possibilidades de análises contínuas de novos interessados.*

Nesses moldes é preciso enfrentar a temática sobre a vigência dos editais de chamada pública, que precedem a firmatura dos termos de credenciamento almejados pela Administração.

Como é público e notório, e já acertadamente explorado pela PGM, o tema credenciamento tem conceito livre como forma de contratação direta adotada pela Administração Pública que **possibilita contratar com o máximo possível de particulares, convocando os interessados para, conforme condições previamente definidas e divulgadas,** credenciarem-se como prestadores de serviços ou **beneficiários de um negócio futuro e eventual a ser ofertado, nos casos em que inexista viabilidade de competição para a escolha da melhor proposta pelos atos licitatórios.**

O credenciamento possui emprego habitual diante da sua específica necessidade e interesse público, entretanto tal instituto não possui previsão expressa em nenhum dispositivo

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Sistema de Controle Interno

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

www.goiania.go.gov.br

da Lei n.º 8666/1993, limitando-se a uma interpretação jurisprudencial de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da doutrina no que tange ao permissivo contido no *caput* do artigo 25, do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acórdão n.º 351/2010/TCU, que trata de consulta proferida pelo comando do exército brasileiro, nos traz que:

> ACÓRDÃO 351/2010 - PLENÁRIO:
>
> Tipo de processo: Consulta; Relator: Marcos Bemquerer; Processo: 029.112/2009-9; Sessão: 03/03/2010; Ata: 6/2010; Interessado: Comando do Exército.
> Acórdão:
> (...);
> **9.2.3.** Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se 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;
> **9.2.4.** Na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
> **9.2.5.** É possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços;
> **9.3.** Dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao interessado.

Ademais, tem-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, em sede de consulta assim entendeu:

> CONSULTA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO PELOS TRIBUNAIS. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DA

www.goiania.go.gov.br

LICITAÇÃO PELA FALTA DE INTERESSE NO MERCADO E VANTAGEM NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POR MAIS DE UM EXECUTOR. ADOÇÃO DE REGRAS OBJETIVAS E IMPARCIAIS NO EDITAL DE CREDENCIAMENTO. GARANTIA DE IGUALDADE DE CONDIÇÕES A TODOS INTERESSADOS HABILITADOS.MANUTENÇÃO DE CADASTRO SISTEMÁTICO, IMPESSOAL E ABERTO A FUTUROS INTERESSADOS. ANÁLISE PERIÓDICA E SISTÊMICA DOS PARÂMETROS UTILIZADOS PARA O CALCULO DA TAXA DE REMUNERAÇÃO PARA DETERMINAÇÃO DO CREDENCIAMENTO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA PELOS TRIBUNAIS.
1. Consulta acerca da possibilidade de credenciamento de instituições financeiras para contratação de serviços de gestão de folha de pagamento, desde que atendidos os parâmetros mínimos estabelecidos pelos tribunais.
2. Cabe conhecer e responder afirmativamente à consulta para esclarecer ser possível o credenciamento de instituições financeiras para prestação de serviços de gestão da folha de pagamento pelos Tribunais, desde que tal modalidade seja a mais vantajosa para os Tribunais.
3. É necessário que os Tribunais comprovem, de forma fundamentada e em processo formal, a inviabilidade da licitação pela falta de interesse no mercado na prestação do serviço, de forma exclusiva, devido ao decréscimo total do valor do ativo decorrente da portabilidade das contas salário e/ou a possibilidade de prestação do serviço por mais de um executor de forma mais vantajosa para a administração.
4. As regras a serem adotadas no edital de credenciamento devem ser objetivas e imparciais, a fim de garantir a igualdade de condições entre todos os interessados habilitados que cumprirem os requisitos previamente definidos.
5. Os Tribunais devem manter aberto o cadastro de credenciamento a futuras instituições financeiras interessadas e analisar, de forma periódica e sistêmica, se o credenciamento perdura como modalidade de contratação mais vantajosa para a administração.
6. Consulta conhecida e respondida.

Nessa hipótese, a Administração Pública se dispõe a contratar todos os interessados e capacitados sem relação de exclusão, com o dever de cumprir os requisitos estabelecidos no Edital e nos termos do artigo 41 da Lei nº 8666/1993.

Por sua vez, não cabe confundir o credenciamento, com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele. Como visto acima a natureza jurídica do credenciamento não é a mesma do contrato administrativo, pois esse está relacionado a um procedimento auxiliar, tais como um registro cadastral ou uma pré-qualificação, cujos efeitos

www.goiania.go.gov.br

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

servem para motivar as posteriores contratações por inexigibilidade, visando selecionar os potenciais fornecedores que manifestaram interesse.

Assim, o credenciamento de *per si* não se sujeita aos limites estabelecidos no artigo 57 da Lei nº 8.666/93, vez que tem o caráter permanentemente aberto, que prescinde a necessidade de disputas periódicas. Repita-se que o credenciamento é um instrumento que não se confunde com o contrato administrativo que será firmado, entre o credenciado e o órgão/ente credenciador.

Superado o aspecto relacionado ao tema Credenciamento, tem-se por pertinente trazer ao estudo os aspectos jurídicos relativos aos prazos de vigência dos editais de chamada pública ou credenciamento.

Tem-se que o prazo de vigência dos editais de credenciamento possui respaldo jurídico em relação a inexistência de prazo limite para que os interessados possam comparecer perante a administração pública e solicitar o credenciamento, portanto é possível seguir o entendimento da douta PGM no que tange ao prazo indeterminado do edital, uma vez que sem prejuízo o instrumento pode se submeter a alterações no curso do credenciamento, por meio de cláusula no edital prevendo que a adesão implicará no aceite de suas eventuais alterações supervenientes.

A fim de corroborar o acima transcrito é preciso trazer a tona o entendimento do o doutrinador Ronny Charles Lopes Torres, o qual aduz acerca da presente temática, o seguinte:

> (...) o credenciamento em si não se sujeita aos limites estabelecidos no artigo 57 da Lei nº 8.666/93, **dado o seu caráter permanentemente aberto,** afastando a necessidade de renovação periódica de qualquer tipo de disputa.

Bem assim, a Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos – CNU, no PARECER n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU, também coaduna com tal entendimento, no sentido de que:

> EMENTA: ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES CIVIS DE SAÚDE PARA

www.goiania.go.gov.br

6148
651

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES AOS MILITARES E DEPENDENTES. VIGÊNCIA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO: POSSIBILIDADE DE PRAZO INDETERMINADO. NÃO SUJEIÇÃO AOS LIMITES DE PRORROGAÇÃO DO ART. 57, INCISO II, DA LEI 8.666/93. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONTINUIDADE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO EXIGIDOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REAJUSTE: POSSIBILIDADE DE NÃO PREVISÃO PELO EDITAL DA APLICAÇÃO AUTOMÁTICA DE ÍNDICE OU ÍNDICE ESPECÍFICO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PESQUISA DE MERCADO PARA ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS.

I - É possível a utilização do credenciamento para a prestação de serviços de assistência-médico hospitalar aos militares e seus dependentes (Decreto nº 95.512/1986), por inexigibilidade de licitação decorrente da inviabilidade de competição, em razão da ausência de exclusão de interessados.

II - **É admissível o estabelecimento de vigência indeterminada ao credenciamento, com inexistência de prazo limite para que os interessados possam comparecer e se credenciar perante a Administração Pública**, sem prejuízo de alteração ulterior das regras de credenciamento.

III - **vigência das contratações firmadas com o fornecedor credenciado não será fixada, necessariamente, em instrumento contratual de serviços contínuos,** com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93. Nessa hipótese, as contratações ocorrerão autonomamente a cada demanda pela prestação do serviço, seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato, conforme admitido pelo artigo 62 da Lei nº 8.666/93. NUP: 00671.000641/2014-75

(grifo nosso)

A GERELA/SEMAD, neste tópico, se ateve a informar que o chamamento ficará aberto pelo prazo de 12 (doze) meses, e que não haverá sessão pública para realização dos credenciamentos, mas que os documentos serão recebidos em todo interregno de tempo, conforme verifica-se na capa do edital.

Nesses moldes, entende-se que é devida a observação da Procuradoria no que tange a permanência em aberto do prazo, uma vez que existe respaldo jurídico para tanto, entendimento este do qual esta Chefia da Advocacia Setorial comunga.

No entanto, tem-se que a Instrução Normativa nº. 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trata da aplicabilidade, no que couber, aos procedimentos de planejamento que pressupõem posterior contratação, do credenciamento. Nesse sentido, em seu artigo 1º traz disposições acerca da contratação de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta.

E, em seu bojo, traz hipóteses de contratação por meio de credenciamento, e ao tratar sobre a elaboração do ato convocatório (Anexo VII-B), dispõe no artigo 35 § 2º que:

> No caso da contratação de prestação de serviços por meio do sistema de credenciamento, deverão ser observadas as diretrizes constantes do item 3 do Anexo VII-B.
>
> (...)
>
> 3. Do credenciamento:
> 3.1. Para a contratação de prestação de serviços, os órgãos e entidades poderão utilizar o sistema de credenciamento, desde que atendidas às seguintes diretrizes:
> a) justificar a inviabilidade de competição pela natureza da contratação do serviço a ser prestado;
> b) comprovar que o interesse da Administração será melhor atendido mediante a contratação de um maior número de prestadores de serviço; c) promover o chamamento público por meio do ato convocatório que definirá o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação, as especificações técnicas indispensáveis, a fixação prévia de preços e os critérios para convocação dos credenciados;
> d) garantir a igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; e
> e) contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração.
> 3.2. **O Sistema de Credenciamento ficará aberto pelo prazo estipulado no ato convocatório, renováveis por iguais e sucessivos períodos, para inscrição de novos interessados, desde que atendam aos requisitos do chamamento**

Assim, embora esta setorial acompanhe o entendimento da PGM, pelas razões e fundamentos acima expostos, para fazer constar aberto o prazo editálicio, tem-se que a IN acima, nos credenciamentos envolvendo a prestação de serviços, estabelece que o credenciamento ficará aberto por prazo estipulado.

II-3.2 Inexistência de empecilho à homologação de valores distintos/ Retirar qualquer menção no edital e anexos quanto a obrigação de apresentação de proposta com os preços mencionados no TR, de modo que conste que o valor deverá ser aquele estabelecido na proposta homologada

www.goiania.go.gov.br

Em relação à retirada de qualquer menção no edital quanto à obrigatoriedade de apresentar propostas com os preços mencionados no TR e não da proposta homologada, tem-se que tanto o órgão demandante quanto a GERELA/SEMAD, entenderam por não aplicarem este entendimento visando a garantia do princípio da isonomia.

Neste aspecto, com a devida vênia, este setor jurídico ousa discordar do expresso pelos referidos órgão/setor, e segue o entendimento da douta PGM, uma vez que existe respaldo jurídico para que os preços a serem ofertados possam ser os constantes da homologação, a exemplo dos processos de passagens aéreas, serviços médicos, dentre outros.

Nesse sentido, urge trazer as elucidações de Ronny Charles Lopes Torres, senão vejamos:

> (...) **Apesar da garantia de igualdade entre os credenciados, isso não significa que todos receberão a mesma remuneração; cite-se, por exemplo, que em algumas modelagens de credenciamento, alguns credenciados podem ser mais requisitados que outros.** Na hipótese de serviço médico, admite-se que a escolha seja feita pelo próprio usuário interessado, entre os profissionais previamente credenciados. Neste modelo, é comum que os melhores profissionais sejam mais requisitados.
> Outrossim, no credenciamento para a aquisição de passagens aéreas, o valor da remuneração (pagamento ao fornecedor) é definido de acordo com os valores praticados pela empresa, no momento da contratação, conforme critérios de escolha e de pagamento definidos previamente.
>
> (...)
>
> Conforme bem exarado pelo Parecer nº. 07/2013/CPCL/DEPCONSU/PGF/AGU, no credenciamento, a "inviabilidade de competição decorre essencialmente da possibilidade de se contratar todos os que se enquadrarem nos requisitos estabelecidos pela Administração, indistintamente". Assim, "nos casos em que o credenciamento faz-se possível, **não haverá como avaliar se um é melhor ou pior nem mais barato ou mais caro do que o outro**, porque todos atendem perfeitamente ao interesse da Administração".

Assim, entende-se, novamente, que é devida a observação da PGM no sentido de que inexiste óbice para a homologação de valores distintos, desde que se observe a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração,

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

www.goiania.go.gov.br

não havendo relação de exclusão; a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

II-3.3 Na parte da habilitação deve permanecer a habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação técnica, uma vez que as demais exigências, a *priori*, comprometem o caráter amplo que deve ser promovido pelo chamamento (ressalva NÃO ACATADA, item 5, fls. 628);

Em relação ao entendimento da PGM de que na habilitação deve permanecer a habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação técnica, a fim de não restringir o caráter amplo, entende-se por necessária a sua observação.

O edital proposto traz o seguinte:

> (...)
>
> **3. Da Documentação para Participação**
> 3.1. A partir da data discriminada na capa do Edital, os interessados neste Chamamento deverão encaminhar a documentação relacionada a seguir, ao Protocolo da Secretaria Municipal de Administração, endereço constante no item 14.11 deste Instrumento:
> 3.2. Quanto ao Interesse em Participar:
> 3.2.1. As Pessoas Físicas poderão a seu critério, se fazerem representar por intermédio de procurador devidamente munido por instrumento público ou particular de procuração (ANEXO).
> 3.2.2. As Pessoas Jurídicas poderão ser representadas da seguinte forma:
> 3.2.3. Cédula de identidade ou outro documento oficial de identificação com fotografia, podendo ser diretor, sócio, superintendente ou procurador estabelecido.
> 3.2.4. Estatuto/contrato social, quando o representante for sócio, proprietário, dirigente ou assemelhado da empresa participante, no qual estejam expressos seus poderes para exercer direitos e assumir obrigações em decorrência de tal investidura;
> 3.2.5. Instrumento público de procuração, emitido por Cartório competente, ou Instrumento de mandato particular (modelo ANEXO III), assinada pelo sócio, proprietário, dirigente ou assemelhado da empresa participante que comprovem poderes para o representante manifestar-se em seu nome em qualquer momento do chamamento com firma reconhecida em cartório. Neste

www.goiania.go.gov.br

ato, será examinado por meio do contrato/estatuto social ou procuração, se o outorgante tem poderes para fazê-lo.
3.3. Quanto à Habilitação Jurídica – Pessoa Física
3.3.1. Cópia da cédula de identidade ou outro documento oficial de identificação com fotografia;
3.3.2. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF);
3.3.3. Certidão negativa de antecedentes criminais, no âmbito Federal e Estadual;
3.3.4. Certidão negativa de execução patrimonial. 3.4. Quanto à Habilitação Jurídica – Pessoa Jurídica
3.4.1. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
3.4.2. Registro comercial, para empresa individual;
3.4.3. Ato constitutivo, estatuto ou contrato social contendo todas as alterações realizadas ou o último devidamente consolidado, devendo, em ambos os casos estarem registrados no órgão competente, para as sociedades empresariais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado dos documentos comprobatórios de eleição de seus administradores e/ou a publicação no Diário Oficial dos referidos documentos;
3.4.4. Inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova do registro de ata de eleição da diretoria em exercício (Registro Civil das pessoas Jurídicas) de investidura ou nomeação da diretoria em exercício;
3.4.5. Decreto de autorização, devidamente publicado, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.
3.5. Quanto à Regularidade Fiscal e Trabalhista – Pessoa Física e Jurídica
3.5.1. Prova de Regularidade relativa ao FGTS, por meio de Certificado de Regularidade Fiscal (CRF), expedida pela Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br) ou do documento denominado "Situação de Regularidade do Empregador", com prazo de validade em vigor na data marcada para abertura dos envelopes e processamento do chamamento, ou, se não for empregador, declaração nestes termos;
3.5.2. Prova de Regularidade relativa Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, por meio de Certidão Negativa de Débitos (CND) relativos aos Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União; expedida nos sites www.receita.fazenda.gov.br ou www.pgfn.fazenda.gov.br. Conforme Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1.751, de 2 de outubro de 2014.
3.5.3. Prova de Regularidade para com a Fazenda Estadual, por meio de Certidão Negativa de Débito em relação a tributos estaduais (ICMS), expedida pela Secretaria da Fazenda Estadual, do domicílio ou sede da participante;
3.5.4. Prova de Regularidade para com a Fazenda Municipal, por meio de Certidão Negativa de Débito em relação a tributos Municipais (ISS), expedida pela Prefeitura do domicílio ou sede da participante;
3.5.5. Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, por meio de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida pelo Tribunal Superior do Trabalho (www.tst.jus.br/certidao), conforme Lei nº 12.440/2011 e Resolução Administrativa TST nº 1470/2011.
3.6. Quanto à Qualificação Técnica - – Pessoa Física e Jurídica

www.goiania.go.gov.br

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

> 3.6.1. Apresentar atestado(s) de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de Direito Público ou de Direito Privado, a fim de comprovar capacidade técnica da participante para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do presente chamamento;
> 3.6.2. O atestado a que se refere o item acima deverá ser apresentado em papel timbrado ou com carimbo CNPJ, devidamente assinado pelo atestador.
> 3.6.3. Não será aceita comprovação de aptidão de que trata estes itens através de documento emitido pela própria participante ou por empresa do mesmo grupo.
> 3.6.4. Carta de Apresentação da documentação da participante, assinada por diretor, sócio ou representante da empresa participante com poderes para tal investidura devidamente comprovada, contendo informações e declarações conforme ANEXO V deste edital.
> 3.7. A documentação exigida para o credenciamento poderá ser apresentada na forma original ou por meio de cópia autenticada, conforme previsão da Lei 13.726/2018;
> 3.7.1. Para autenticação da documentação na SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, a interessada deverá comparecer no Setor de Protocolo munido do documento original e da cópia, nos horários e local previstos no item 14.11 deste edital;
> 3.7.2. Os documentos também poderão ser autenticados no cartório competente, desde que não se trate do cartório interessado no Credenciamento;
> 3.7.3. Serão aceitas cópias simples para os documentos disponibilizados ou verificados por meio eletrônico.
> 3.8. As Certidões que não possuírem prazo de validade, somente serão aceitas com data de emissão não superior a 60 (sessenta) dias consecutivos de antecedência da data de apresentação da documentação.

Por sua vez, tem-se que a documentação a ser requisitada para a habilitação deve guardar pertinência com o objeto pretendido e restringir-se ao mínimo necessário para garantir sua regular execução, visto que exigências impertinentes ou desnecessárias certamente reduzem a competitividade do certame, em descompasso com o interesse público.

Nesse diapasão, recorre-se ao entendimento doutrinário e jurisprudencial a fim de elucidar a referida questão. Neste caso, o doutrinador Ronny Charles, Lopes de Torres, nos traz que:

> (...) vale lembrar que a Constituição, em seu artigo 37, inciso XXI, determinou que **os requisitos para a habilitação fossem os necessários à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, o que justifica, no caso concreto, o uso da proporcionalidade**.
> O artigo 27 lista os tipos de habilitação apresentados pela Lei, que serão

www.goiania.go.gov.br

imposição de exigências não previstas por esses dispositivos, por falta de amparo legal. Por outro lado, defendemos que os parâmetros indicados nos artigos 27 a 32 e a **documentação correlata devem ser entendidos como elenco que não precisa nem deve ser exigido em toda licitação, mas apenas na medida necessária à garantia do cumprimento das obrigações contratuais**, como definiu o constituinte.

Marçal Justen Filho corrobora este entendimento, afirmando **que é "imperioso eleger o critério da "utilidade" ou "pertinência", vinculado ao princípio da proporcionalidade, para elaboração de editais'. Segundo o autor, pode-se afirmar que, "em face a Constituição, o mínimo necessário à presunção de idoneidade é o máximo juridicamente admissível para exigir-se no ato convocatório**".

(grifo nosso)

Segue o entendimento jurisprudencial emitido pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, no Acórdão do TCU 3390/2011:

"REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES CONSTATADAS NA CONCORRÊNCIA Nº 1/2007. ALTERAÇÃO DO EDITAL SEM PRORROGAÇÃO DO PRAZO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS PROFISSIONAIS RESPONSÁVEIS. EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA SEM AMPARO LEGAL. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE QUANTIDADES MÍNIMAS. PAGAMENTO À CONTRATADA PARA FISCALIZAÇÃO DOS SEUS PRÓPRIOS SERVIÇOS. DILIGÊNCIAS. AUDIÊNCIAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REJEIÇÃO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS GESTORES. MULTA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DO CONSULTOR JURÍDICO. TEOR: 1.65. Constatou-se que o item 4.1.4, letra b e d, do edital da licitação exige a apresentação de documentos e certidões negativas em excesso ou não previstas na Lei nº 8.666, de 1993, art. 31, para fins de qualificação econômico-financeira, tais como: certificado expedido pelo sindicato laboral representativo, certidão negativa de falência, concordata, recuperação judicial, recuperação extrajudicial, certidão negativa de execuções patrimoniais e execuções fiscais, certidão negativa de registro e/ou distribuições de títulos e documentos de dívida para protesto. 1.66. Observa-se, no entanto, que essa exigência não se justifica, pois os gestores extrapolaram o que é perfeitamente delimitado pela Lei nº 8.666, de 1993, que relaciona exaustivamente a documentação que pode ser solicitada e não dá margens para ampliação da relação, conforme se depreende pelos comandos estabelecidos nos caputs dos arts. 29 e 31, quais sejam: 'consistirá' e 'limitar-se-á'. 1.67. Da leitura do edital, constata-se que o item 4.1.4 b relaciona diversas certidões para apresentação compulsória, esquecendo-se da conjunção ou do inciso II do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, que restringe a apresentação a um documento, devendo-se excluir os demais. Em relação aos itens 4.1.4 c e d, estes extrapolam diretamente os limites da Lei, sendo irregular a demanda pela sua apresentação. Ainda, o descumprimento à Lei é firmado no item 4.1.4.1 do edital, quando afirma que

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Sistema de Controle Interno
www.goiania.go.gov.br

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

> a ausência de qualquer um dos documentos solicitados no item 4.1.4 ensejará a inabilitação do concorrente. 1.68. **Em relação a esse tema, a jurisprudência do Tribunal é no sentido de que o ato convocatório deve estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se admitindo cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame**. 1.69. Dessa forma, a exigência dos requisitos excessivos ou desarrazoados em comento configura ato ilegal, pois a legislação não prevê sua apresentação na fase habilitatória do processo de licitação. 3.4. solicitação de documentos e certidões negativas em excesso ou não previstas na Lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 31, para fins de qualificação econômico-financeira, a exemplo de certificado expedido pelo sindicato laboral representativo, e de diversas certidões negativas, tais como: falência, antiga concordata, recuperação judicial, recuperação extrajudicial, execuções patrimoniais e execuções fiscais, registro e/ou distribuições de títulos e documentos de dívida para protesto". (grifou-se)

E, em que pese a justificativa do setor técnico às fls. 628, no que tange a utilização do art. 27 da Lei nº. 8.666/93, tão somente, a fim de corroborar a manutenção das documentações estabelecidas no edital, é preciso repisar que o credenciamento é um instrumento que não se confunde com o contrato administrativo que será firmado, entre o credenciado e o órgão/ente credenciador.

No entanto, a administração deve abster de realizar exigências desnecessárias, irrelevantes e que não se encontram relacionadas com a execução do objeto devendo, assim, adotar cláusulas que garantam a participação do maior número de interessados, ou seja, **a SEMAD e AGCMG devem garantir que as cláusulas não comprometem o caráter competitivo do certame, mesmo aquelas delineadas no art. 27 da Lei nº. 8.666/93, nos moldes acima expostos**.

Neste quesito, a SEMAD deve adotar os procedimentos que garantam o caráter amplo do Edital aos potenciais interessados.

Assim, do todo o analisado nos autos em epígrafe, é possível extrair que os procedimentos executados pela Comissão Geral de Licitação, sob o âmbito formal, estão compatíveis com o estabelecido no ordenamento legal afim e pertinente e do mesmo modo no termo editalício de Chamamento Público nº 002/2021. No entanto, é preciso observar que as

www.goiania.go.gov.br

disposições relatadas pela douta PGM coadunam com o entendimento deste setor jurídico, o que não obsta a tomada de decisão por parte dos agentes públicos.

Tal fato se deve uma vez que o parecer jurídico, nesta ocasião, é facultativo, sem caráter vinculante e de obrigatoriedade, não compelindo a administração na pertinente tomada de decisão, podendo, assim, não fundamentar-se nos apontamentos ora delineados, desde que haja a devida motivação.

Ainda, há que se reforçar sobre o escopo da presente análise que primou por efetuar os apontamentos jurídicos que envolvem a matéria, no sentido de assessorar tecnicamente as autoridades competentes.

II.4- Análise do apoio jurídico da CGL após a publicação do aviso de chamamento e demais atos

Às fls. 633 e sgts dos autos, é possível inferir que o aviso de chamamento público já foi publicado no D.O.M., D.O.U, e em jornal de grande circulação, razão pelo qual entende-se que qualquer análise neste momento poderia se tornar inócua, uma vez que, inclusive, o prazo do Edital já se encontra aberto desde 22/11/2021, devendo tal aspecto ser observado nos casos posteriores, evitando que os autos sejam submetidos à análise com prazo já esgotado.

III - Da conclusão

Diante das razões expostas, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, **é possível concluir pela viabilidade jurídica quanto à regularidade dos procedimentos em apreço, no que tange ao Edital de Chamamento Público n° 002/2021**, com base no instrumento *sub examine,* **desde que observadas às disposições dispostas nos itens anteriores, em especial quanto os tópicos delineados pela douta PGM.**

www.goiania.go.gov.br

Palácio das Campinas - Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal)
Avenida do Cerrado nº 999, Bloco B, Térreo. Park Lozandes – Goiânia - GO - CEP: 74884-900
Fone: (62) 3524-1710

Por derradeiro, cumpre observar que o "parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa". (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Ressalva-se, ao final, quanto a necessidade de apor a numeração seqüencial nas folhas dos autos entre as paginas 543 e 626.

É o Parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes.

Segue o presente procedimento administrativo à SUPLIC em resposta à solicitação da presidência da CGL, constante às fls. 642.

CHEFIA DA ADVOCACIA SETORIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, ao 1° dia do mês de dezembro de 2021.

Grazianne Cardoso Lourenço
Apoio Jurídico

Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802

www.goiania.go.gov.br