



Processo : nº 86619270/2021 (1 volume com 130 fls)
Órgão : Secretaria Municipal de Administração
Nome : Banco Itaú Consignado SA
Assunto : Requerimento

PARECER JURÍDICO Nº 0213/2021 - CHEADV/ASSJURI

I - Do Relatório e dos Fatos

Os autos em epígrafe foram encaminhados a esta Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), para análise e elaboração de parecer quanto à regularidade dos atos procedimentais do Credenciamento nº 007/2021 da empresa Banco Itaú Consignado SA, referente ao Edital de Chamamento Público nº 001/2019, conforme relatório consignado no Despacho nº 23/2021/CGL (fls. 130).

E, ainda, em consulta, a Comissão Geral de Licitação solicita manifestação jurídica quanto à necessidade em homologar o pleito, por se tratar de licitação inexigível e por ser o Termo de Inexigibilidade o instrumento adequado para publicizar o ato.

Pela relevância para a análise registra-se que o Chamamento Público nº 001/2019 tem como objeto: “Credenciamento de Instituições Financeiras autorizadas pelo Banco Central interessadas na concessão de crédito pessoal e cartão de crédito consignados em folha de pagamento aos servidores ativos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo e dos aposentados e pensionistas vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Município de Goiânia, conforme condições e especificações estabelecidas neste Edital e seus anexos.”

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



- Requerimento s/nº, pelo qual o Banco Itaú Consignado SA, Credenciante, apresenta os documentos para o credenciamento (fls. 03/80);
- Documentos dos Representantes legais do Credenciante (fls. 08/11);
- Procuração do Credenciante para os seus Representantes legais (fls. 12/13);
- Estatuto Social do Credenciante (fls. 23/27);
- Documentos de habilitação do Credenciante (fls.61/80 e 82/114);
- Ata do Chamamento Público nº 001/2019 - Credenciamento nº 007/2021, por meio do qual, a CGL por unanimidade declara a empresa Banco Itaú Consignado SA **HABILITADA**, portanto, **APTA ao Credenciamento** (fls. 115);
- Aviso do Resultado do Credenciamento nº 007/2021 do Chamamento Público nº 001/2019 (fls. 117);
- Publicações do Aviso de Resultado do Credenciamento nº 007/2021 do Edital de Chamamento Público nº 001/2019 (fls. 119/123);
- Decreto nº 1045/2020 que designa a CGL (fls. 124/125);
- Decreto nº 507/2021 que nomeia o Superintendente de Licitação (fls. 128);
- Decreto nº 507/2021 que nomeia o Secretário da SEMAD (fl. 129).

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

Importante salientar que 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.

Presume-se que a Comissão de Licitação verificou a veracidade e a presença de todos os documentos exigidos para a habilitação dos interessados, notadamente quanto à validade das certidões 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.

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 limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual, relativo ao Credenciamento nº 007/2021, não importando em análise das fases já superadas do procedimento administrativo, abstendo-se esta Advocacia Setorial quanto a aspectos que exigem o exercício de competência e discricionariedade a cargo do gestor titular e dos setores afins desta Secretaria.

Assim, passa-se ao exame sobre a regularidade dos atos procedimentais do Credenciamento nº 007/2021 em atenção no artigo 12, incisos I e VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração, como segue:

Art. 12. Compete a Chefia da Advocacia Setorial, unidade da Secretaria de Administração, e ao Chefe da Advocacia Setorial:

I - Prestar assistência e assessoramento jurídico ao Secretário e às unidades da SEMAD, quando requisitado, para elaboração de pareceres jurídicos em processos e matérias submetidas à sua apreciação;

(...);

VI - Assessorar as Comissões e Pregoeiros, emitindo parecer jurídico, em especial, nos casos de impugnações e recursos administrativos licitatórios, bem como outras matérias inerentes às atribuições de cada unidade.

II. 2 Do Instituto do Credenciamento



O artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 nos traz a hipótese de inexigibilidade de licitação, e embora o instituto do credenciamento não esteja explícito na lei, sabe-se que tal instrumento tem sido utilizado e reconhecido pela doutrina e jurisprudência.

Nessa perspectiva, tem-se que o credenciamento é o procedimento administrativo no qual a Administração convoca interessados para, conforme condições previamente definidas e divulgadas se credenciarem como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro e eventual a ser ofertado. Atendidas às condições fixadas, os interessados serão credenciados em condição de igualdade para executar o objeto.

O presente procedimento está ao alcance da Administração ao se verificar que a necessidade pública não será satisfeita pela contratação de um número exato de interessados, mas, ao invés, exigirá a contratação do maior número possível de particulares com aptidão legal para atendê-la.

Portanto, para se credenciar todos os interessados devem atender as condições impostas pela Administração e, assim, estarão aptos a ser contratados. Logo, o fundamento legal para o credenciamento é o artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993. E, por sua vez, a necessidade de contratação de todos os particulares caracteriza a inviabilidade de competição.

O tema foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 5.178/2013, a 1ª Câmara TCU, à ocasião destacou que a aplicação do credenciamento para contratação de serviços deve atender aos requisitos dispostos pela jurisprudência daquela Corte, em especial, o Acórdão nº 351/2010 - Plenário, quais sejam:

- a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- c) a demonstração inequívoca de que a necessidade da Administração somente poderá ser atendida dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente a justificativa de preços.



Como mencionado, considerando ser cabível o credenciamento sempre que a demanda da Administração assim o exija, para seu atendimento futuro e eventual, a contratação do maior número possível de interessados e desde que exista a elaboração de regulamento para delimitar condições uniformes tanto para o credenciamento dos interessados quanto para a execução dos ajustes, bem como que estabeleça a distribuição das demandas de forma isonômica, conclui ser possível o dito credenciamento.

II. 3 Do prazo para o credenciamento

O subitem 1.2 do Edital do Chamamento Público nº 001/2019 assim dispõe sobre o prazo para credenciamento, como segue:

1.2. O Edital deste Chamamento ficará aberto para credenciamento das instituições interessadas a partir da data definida na capa deste Edital, por prazo indeterminado ou até alguma alteração em sua legislação vigente.
(Grifo nosso)

Desta forma, tem-se que o certame em tela prevê o recebimento da documentação a partir 05 de julho de 2019, vigorando por tempo indeterminado ou até superveniente alteração. No caso em apreço, a empresa Banco Itaú Consignado SA solicitou o Credenciamento ao Edital Chamamento Público nº 001/2019 no dia de 19 de abril de 2021, ou seja, conforme termo editalício, em tempo hábil.

II. 4 Da habilitação

Em obediência ao item 3 do Edital Chamamento Público nº 001/2019, que trata da documentação para participação do certame editalício, estão acostados, em tese, todos os documentos exigidos para habilitação da empresa que solicitou o credenciamento, o que se presume que já tiveram sua veracidade atestada pelos setores administrativos competentes, haja vista a habilitação para o credenciamento (fl. 115).

II. 5 Das condições para o credenciamento



Quanto às condições em que ocorreram o credenciamento, percebe-se que a Comissão-Geral de Licitação declara a instituição Banco Itaú Consignado SA habilitada e apta para o credenciamento depois da Comissão Licitante aferir a compatibilidade dos documentos de habilitação exigidos no item 3 e subitens do termo editalício, conforme relatório consignado na Ata do Edital de Chamamento Público nº 001/2019 - Credenciamento nº 007/2021 (fl. 115).

II. 6 Dos representantes legais da credenciante

Para a certeza da correta instrução dos autos registra-se, em conformidade com o artigo 10 do Estatuto Social da credenciante (fl. 25) e como expresso pela empresa Banco Itaú Consignado SA na procuração (fls. 12/13), que a Credenciante nomeia e outorga poderes para 04 (quatro) procuradores como seus representantes legais, como apresentado nos autos (fls. 08/11), condições estas que correspondem às exigências previstas nos artigos 28 e 61 da Lei Federal de Licitações nº 8666/1993.

II. 7 Da publicidade do credenciamento da habilitada

Em conformidade com os itens 4, 4.2 e o 05 do Edital, que tratam das condições gerais e dos procedimentos para o credenciamento e estabelece a obrigação de se publicar o resultado final, nos termos do *caput* do artigo 3º da Lei nº 8666/1993, concebe-se demonstrado nos autos que a Comissão Geral de Licitação adotou as providências e publicou na imprensa oficial do Município e em veículo da grande imprensa o Aviso de Resultado do Credenciamento nº 007/2021 do Edital de Chamamento Público nº 001/2019 (fls. 119/123), condições que atendem na plenitude as exigências do Princípio da Publicidade esculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Assim, do todo o analisado nos autos em epígrafe, é possível extrair que os procedimentos executados pela Comissão Geral de Licitação para o Credenciamento nº 007/2021, estão compatíveis com o estabelecido no ordenamento legal afim e pertinente.



III - Da consulta quanto à necessidade de homologar o credenciamento

Para o desenvolvimento a seguir em face dos temas homologação e inexigibilidade apresentados em consulta, buscam-se os seus conceitos, significados e as prescrições no ordenamento jurídico, para o correto entendimento de suas aplicações em certames licitatórios e/ou contratações públicas.

Consoante a Homologação, tem-se que é público, notório e pacífico o seu significado e conceituação, como segue:

Trata de ato pelo qual é ratificado todo o procedimento licitatório e conferido aos atos licitatórios aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários. Normalmente utilizam-se as Homologações dos processos licitatórios para divulgar as empresas declaradas habilitadas ou inabilitadas, no caso da fase de documentação e na fase de julgamento das propostas, as empresas declaradas vencedoras. Em ambos os casos, a partir das homologações, abre-se a contagem de prazo para interpor recursos administrativos (<https://www.licitacao.net/homologacao.asp> - busca em 30.06.2021).

No âmbito da doutrina jurídica, para o professor Lucas Rocha Furtado, entende-se por homologação “**o ato pelo qual é ratificado todo o procedimento licitatório, visando produzir os efeitos jurídicos necessários**”. (FURTADO. Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 503) (Grifo nosso)

Na legislação pátria afim, em se tratando de certame licitatório, a homologação é definida nos artigos 38 e 43, da Lei nº 8666/1993 que estabelecem os procedimentos para o trâmite da licitação, nos seguintes termos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

(...)



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

SEMAD
FLS. _____

Secretaria Municipal de Administração – SEMAD

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

De onde se concebe que cabe à autoridade competente pela homologação verificar a legalidade dos atos praticados **na licitação**, bem como avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame. Daí a importância de tal procedimento ser precedido de um criterioso exame, pela autoridade competente, dos atos que integraram todo o processo licitatório. A autoridade, se verificar a existência de algum vício de ilegalidade, deverá anular esse processo ou determinar seu saneamento, caso cabível.

O que significa que a homologação é Ato primário obrigatório a ser empregado nos procedimentos licitatórios.

Por seu turno, em sede de licitação e contratos, é manifesta e mansa a conceituação do instituto da inexigibilidade, da seguinte forma:

É a impossibilidade jurídica de promover a livre competição entre os candidatos. Essa situação pode ocorrer em razão da inexistência de pluralidade de potenciais participantes — ou seja, quando um dos concorrentes tem características e habilidades que o tornam exclusivo e único, o que automaticamente inibe os demais candidatos. (...) Apesar de não ser instaurada a licitação propriamente dita, deve ser criado um procedimento administrativo de comunicação à autoridade superior. Nele, devem ser documentadas e justificadas detalhadamente as razões que levaram à contratação direta de um participante, além de outras informações pertinentes. (<https://chcadvocacia.adv.br/blog/inexigibilidade-de-licitacao/-busca-em-01/072021>)

Na inexigibilidade, a contratação se dá em razão da inviabilidade da competição ou da desnecessidade do procedimento licitatório. Na inexigibilidade, as hipóteses do artigo 25 da Lei 8666 de 1993, autorizam o administrador público, após comprovada a inviabilidade ou desnecessidade de licitação, contratar diretamente o fornecimento do produto ou a execução dos serviços. É importante observar que o rol descrito neste artigo, não abrange todas as hipóteses de inexigibilidade. (https://www.licitacao.net/inexigibilidade_de_licitacao.asp - busca em 01/072021)



Na doutrina, ao tema inexigibilidade de licitação, denota-se das lições de Hely Lopes Meirelles: “ocorre a inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração (MEIRELLES, 2016, p. 333-334).

No mesmo sentido é o entendimento de Diógenes Gasparini: “a inexigibilidade da licitação é a circunstância de fato encontrada na pessoa que se quer contratar, ou com quem se quer contratar, que impede o certame, a concorrência”. (GASPARINI, 2003, p. 453).

E, por sua vez, em face do ordenamento jurídico, o instituto da inexigibilidade da licitação tem previsão nos artigos 25 e 26 da Lei nº 8666/1993.

Sendo assim, o artigo 25 que estabelece ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, traz o rol taxativo de 03 (três) condições para que se possibilite que a licitação torne-se inexigível nos procedimentos de contratação quando em interesse da Administração Pública, e, deles, definitivamente, não se deve afastar.

Já no artigo 26 da Lei nº 8666/1993 constam descritos os requisitos para a finalização formal dos procedimentos quando se tem a inexigibilidade de licitação, a seguir:

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

De onde é possível depreender que a Administração Pública, na necessidade de contratações para acudir demandas com características específicas e delimitadas, lança mão da inexigibilidade de licitação, que é a forma de contratação direta sem a exigência do certame licitatório, contudo, permanecendo o dever de realizar a melhor contratação possível, conforme o artigo 3º da Lei nº 8666/1993, dando tratamento igualitário a todos os possíveis



contratantes, observando sempre o princípio da legalidade e proporcionalidade visando satisfazer o interesse da coletividade.

E, ao final dos atos formais para a contratação por inexigibilidade, com as devidas justificativas e com prazo definido, o setor responsável comunica à autoridade competente, que, deve emitir o ato administrativo a ser publicado na imprensa oficial, tornando os procedimentos eficazes.

Decorrente do exposto no presente tópico tem-se que:

1 - A homologação, prevista nos artigos 38 e 43, da Lei nº 8666/1993, trata-se de ato formal de emprego obrigatório nos procedimentos de licitação, com o fim ratificador do certame licitatório, conferindo a aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários e a eficácia, e utilizados para divulgar as empresas declaradas vencedoras.

2 - Enquanto a inexigibilidade, a ser estabelecida por Termo de Inexigibilidade, tem previsão nos artigos 25 e 26, da Lei nº 8666/1993, sendo empregada nos procedimentos de contratação que não exigem licitação, e que são utilizados para formalizar a indicação individual daqueles aptos e habilitados para contratar com a Administração, *in casu*, credenciar, por satisfizerem as exigências estabelecidas no Edital de Chamamento Público.

Portanto, é possível concluir que a Homologação e a inexigibilidade são institutos distintos, que não se confundem, e que nos procedimentos do Chamamento Público não cabe a aplicação da homologação, pois, em razão da inviabilidade da competição não há rol de vencedores a ser homologado, pois o administrador público está autorizado a contratar diretamente com todos que atenderem as exigências estabelecidas no mencionado Edital.

IV - Da conclusão da análise

Assim, por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, **é possível concluir pela viabilidade jurídica quanto a regularidade dos procedimentos em apreço,**



no que tange à manutenção da decisão da Comissão Geral de Licitação (CGL), quanto à aptidão e habilitação da empresa Banco Itaú Consignado SA, referente ao Credenciamento nº 007/2021, com base no instrumento *sub examine*.


E, no tocante à consulta apresentada é possível concluir que a Homologação se trata de instituto distinto e não se confunde com o Termo de Inexigibilidade.

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.

É o Parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes, que se submete à apreciação e decisão superior, e em após para a SUPPLIC, para seguimento do feito.

ADVOCACIA SETORIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, ao primeiro dia do mês de julho de 2021.


Carlos Henrique da Silva
Apoio Jurídico


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