

CREDENCIAMENTO: DE HIPÓTESE A PROCEDIMENTO*Gabriel Brito Farias de Oliveira¹ e Osvaldo**Manoel Pires de Souza Neto²*

Sumário: 1 INTRODUÇÃO; 2 HISTÓRIA DO CREDENCIAMENTO; 3 CREDENCIAMENTO NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI FEDERAL Nº 14.133/21; 4 CREDENCIAMENTO: PROCESSO OU PROCEDIMENTO; 5 O PROCEDIMENTO AUXILIAR: CREDENCIAMENTO; 6 CREDENCIAMENTO E A INEXIGIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO; 7 CREDENCIAMENTO E A DISPENSA DE LICITAÇÃO; 8 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS

RESUMO: O artigo analisa o contexto da criação do credenciamento, sua posterior consolidação através da doutrina e jurisprudência, desaguando na reformulação da sua natureza jurídica após a promulgação da Lei Federal nº 14.133/21. Demonstra-se como a superação da condição de mera hipótese de inexigibilidade concede ao credenciamento a possibilidade de atuar enquanto mecanismo estruturante de inúmeros processos de contratação pública. Ao final, avalia-se as hipóteses de cabimento do procedimento auxiliar, assim como seus benefícios aos processos de contratação, com destaque à redução de custos, ampliação da transparência e garantia da igualdade entre os interessados.

PALAVRAS-CHAVE: Credenciamento; Procedimento Auxiliar; Contratações Diretas, Segurança Jurídica; Isonomia.

1 INTRODUÇÃO

¹ Advogado, consultor jurídico, especialista em licitações e contratos pela Faculdade Baiana de Direito. Especialista em direito administrativo pelo IDP-Brasília. Autor de artigos científicos. Email: gabrielbritofadv@gmail.com

² Bel. Direito, assessor técnico em licitações e contratos para órgãos públicos, especialista em licitações e contratos pela CERS-DF, especialista em direito público pela CERS-DF, pós-graduando em licitações e contratos pela Faculdade Baiana de Direito. Autor de artigos científicos e palestrante. Email: mapeos.osvaldo@gmail.com

O instituto do credenciamento, no contexto das contratações públicas brasileiras, representa uma das mais significativas evoluções na busca por eficiência e adequação às realidades administrativas das instâncias de poder. Historicamente enquadrado na Lei Federal nº 8.666/93 como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, justificada pela inviabilidade de competição – uma construção doutrinária e jurisprudencial que viabilizava a contratação de múltiplos fornecedores aptos a atender à demanda pública –, o credenciamento ganha um novo e definitivo contorno com a Lei Federal nº 14.133/21. O novo regime de contratação não apenas o positivou, conferindo-lhe a tão necessária segurança jurídica, mas o elevou à categoria de procedimento auxiliar das licitações e contratações.

Este artigo propõe-se a analisar essa trajetória, desde suas origens, perpassando pelo contexto da sua consolidação, sob a égide da antiga lei, até sua formalização e redefinição sob a “não tão nova” Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O foco principal recairá sobre a desvinculação do credenciamento da mera condição de hipótese de inexigibilidade, destacando sua natureza jurídica enquanto procedimento auxiliar, de caráter instrumental para a otimização de múltiplas contratações. Exploraremos ainda como essa nova roupagem do credenciamento permite sua aplicação estratégica não só em cenários de inviabilidade de competição, mas também em diversas hipóteses de dispensa de licitação, atuando como um mecanismo essencial para a promoção da isonomia, transparência e eficiência na gestão pública.

2 HISTÓRIA DO CREDENCIAMENTO

O credenciamento enquanto modalidade, ato ou procedimento auxiliar de contratação pública, representa uma evolução na dinâmica das aquisições e serviços do Estado Brasileiro, distanciando-se do modelo tradicional de competição direta em todas as circunstâncias. Sua historicidade está intrinsecamente ligada à busca por maior eficiência administrativa e à adequação das ferramentas jurídicas às complexidades das demandas do setor público, especialmente em contextos em que a competição tradicional se mostra inadequada ou contraproducente.

Historicamente, o sistema de contratações públicas no Brasil foi majoritariamente moldado pelo dever de licitar. Desde o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 (BRASIL, 1986), é possível observar a preocupação do legislador com a estruturação dos processos de contratação de maneira a selecionar a proposta mais vantajosa para a

Administração e garantir a efetivação de princípios como da igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Contudo, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o dever de licitar assumiu a natureza de obrigação constitucional, nos termos do seu art. 37, inciso XXI. Em resposta aos novos contornos conferidos aos processos de contratação pública, a Lei Federal nº 8.666/93, ampliou a disciplina sobre a matéria, concebendo a licitação como a regra geral por força constitucional, contudo, prevendo exceções, denominadas de hipóteses de contratação direta, subdivididas entre casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, emerge a figura do credenciamento, fruto da prática administrativa e doutrinária, conceituado à época como hipótese de inexigibilidade de licitação. O termo "*em especial*", extraído do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, permitia a interpretação de que aquele se tratava de um rol exemplificativo, razão pela qual, em que pese não expressamente previsto no texto de lei, o credenciamento poderia ser enquadrado como uma das suas hipóteses de inexigibilidade.

Diferentemente do processo licitatório, que busca selecionar *um* proponente entre *vários*, o credenciamento caracteriza-se pela possibilidade de contratação simultânea de todos os interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos pela Administração. Não há competição entre os credenciados, mas sim a habilitação de um conjunto de fornecedores ou prestadores de serviço, todos aptos a atender à demanda pública sob condições preestabelecidas e padronizadas.

Jacoby Fernandes, em seu livro *Contratação Direta* (2021, p. 151), retrata que o credenciamento, amplamente utilizado, foi uma construção doutrinária originária do entendimento do professor Carlos Ari Sundfeld, numa combinação do art. 114, pré-qualificação, e art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, esta construção esta prevista no livro do professor Carlos Ari Sundfeld com a seguinte descrição:

A invocação do princípio da igualdade, como razão de ser da obrigação de licitar, já indica quais são as operações que, apesar de gerarem vínculos entre Administração e particular, independem, por razões lógicas, de licitação. São aquelas em que a disputa ou é desnecessária ou impossível.

Se a Administração pretende credenciar médicos ou hospitais privados para atendimento à população e se admite credenciar todos os que preencham os requisitos indispensáveis, não se há de falar em licitação. É que o credenciamento não pressupõe qualquer disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados. (Sundfeld, 1994)

O pioneirismo da aplicação do credenciamento se deu no âmbito da saúde, para a contratação direta de hospitais, clínicas e profissionais para atendimento aos segurados ou usuários do sistema público. A análise da legalidade da adoção do credenciamento à contratação

de serviços de saúde remonta do ano de 1994, quando o Tribunal de Contas da União compreendeu que o credenciamento seria a hipótese mais adequada e menos onerosa aos cofres públicos para a prestação de serviços de atendimento especializados na área da saúde (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, 1994).

A justificativa à sua conceituação enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação residia na ausência de competição real entre os credenciados - por inviabilidade de competição -, com fulcro no disposto no caput do art. 25 da Lei Federal 8.666/93, uma vez que a Administração se dispunha a contratar todos que atendessem às condições definidas no edital.

Apesar de sua utilização prática e reconhecimento doutrinário, a Lei Federal nº 8.666/93 não possuía dispositivo legal expresso que definisse o credenciamento como um procedimento autônomo ou modalidade específica de contratação. Sua fundamentação dependia de uma interpretação extensiva das hipóteses de inexigibilidade, fato que gerava insegurança jurídica e debates sobre sua natureza e limites de aplicação. A jurisprudência dos Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas da União, desempenhou um papel crucial na conformação e validação dos critérios para a licitude do credenciamento, exigindo, entre outros aspectos, que a Administração demonstrasse a inviabilidade de competição e a objetividade dos critérios de habilitação.

Em resposta à consulta formulada perante a Corte de Contas da União, ainda no ano de 1995, o Ministro Adhemar Paladini Ghisi reconhece a legalidade e eficiência do instituto (TCU, 1995), quando utilizado com a devida cautela, e desde que assegure o tratamento isonômico aos interessados, sendo, naquela situação, a melhor opção à garantia da qualidade dos serviços e de menor dispêndio à Administração.

Contudo, em que pese a sua consolidação doutrinária e jurisprudencial, o credenciamento sofreu significativas mudanças através da criação do novo regime de contratações públicas imposto pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

3 CREDENCIAMENTO NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI FEDERAL Nº 14.133/21

A promulgação da Lei Federal nº 14.133/21, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um marco fundamental na história do credenciamento no direito administrativo. Disciplinando-o expressamente no artigo 79, o instituto foi classificado como um dos "procedimentos auxiliares das licitações e das contratações".

Como exposto no capítulo anterior, o credenciamento não é inovação atribuída ao regime de contratação da Lei Federal nº 14.133/21, uma vez que sua aplicação remonta do início da vigência de Lei Federal 8.666/93, resultado de uma construção jurisprudencial e doutrinária promovida como forma de viabilizar a contratação plúrima e concomitante de particulares que cumprissem os requisitos mínimos de habilitação impostos pela Administração Pública.

Contudo, deve-se reconhecer que a "não tão nova" lei de licitações promove substancial avanço ao consolidar o credenciamento através da sua positivação. Em que pese a transmutação parcial da sua natureza, foi concedido a ele a segurança jurídica necessária à sua aplicação e regulamentação, pautados à medida, necessidade e conveniência dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Em seu artigo 6º, inciso XLIII, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos conceituou o credenciamento enquanto "processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados" (BRASIL, 2021).

Para além do seu conceito, a Lei Federal nº 14.133/21 concede ao credenciamento natureza de procedimento auxiliar, rompendo com a lógica passada de que ele seria mera hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação.

Por ser procedimento auxiliar, sua aplicação se direciona não a uma contratação em específico, mas à multiplicidade de pretensões contratuais, antecipando e padronizando decisões ou atos que seriam praticados individualmente nos processos de contratação, garantindo a redução de custos transacionais e ganhos de eficiência nas contratações futuras (TORRES, 2024, p. 518).

Nesse contexto, o instituto do credenciamento assume protagonismo nas contratações públicas, com maior capilaridade das suas hipóteses de adoção, conferindo segurança jurídica à Administração Pública e aos fornecedores. Essa nova roupagem concede a ele a capacidade de instrumentalizar múltiplos processos de contratação, concretizando-o enquanto procedimento estruturante integrante do metaproceto das contratações públicas.

Observa-se o afastamento da crença limitante de que sua aplicação estaria restrita à comprovação da inviabilidade de competição — e, portanto, das hipóteses de inexigibilidade —, uma vez que o credenciamento passou a ser reconhecido como procedimento auxiliar autônomo, com natureza jurídica própria e regulamentação específica.

Portanto, o credenciamento percorreu longo caminho desde a prática administrativa justificada pela inviabilidade de competição até a sua consagração como procedimento auxiliar

legalmente tipificado. Sua evolução histórica reflete a constante adaptação do direito administrativo brasileiro às demandas de uma gestão pública que busca conciliar a rigidez dos princípios constitucionais com a flexibilidade necessária para a eficiente prestação de serviços e aquisição de bens em um Estado dotado de múltiplas nuances, alta burocracia e extrema complexidade.

4 CREDENCIAMENTO: PROCESSO OU PROCEDIMENTO

O Credenciamento, até a promulgação da Lei Federal nº 14.133/21, ainda era conhecido e executado com fundamento na análise sistêmica da jurisprudência, avalizado pelo princípio da legalidade por força do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, embasado na inviabilidade de competição.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos se utilizou do entendimento concebido pela doutrina e jurisprudência para formalizar na lei geral suas hipóteses cabimento e metodologia de aplicação. O artigo 6º, inciso XLIII, da Lei Federal nº 14.133/21, apresenta o conceito conferido ao instituto, enquanto o artigo 79 lastreia seus fundamentos.

Contudo, evidencia-se uma atecnia legislativa com potencial de gerar confusão quanto à natureza jurídica do instituto, na medida em que o legislador se referiu ao credenciamento por meio de denominações distintas, ora tratando-o como processo³, ora como procedimento⁴.

Em que pese os conceitos de processo e procedimento se distingam formalmente, estão intrinsecamente relacionados em sua essência. O processo representa o conjunto estruturado de atos destinados à concretização de um objetivo final, enquanto o procedimento corresponde à ordenação lógica e sequencial dessas etapas, assegurando que a execução do processo ocorra de forma coerente, segura e controlada. Em uma organização bem estruturada, ambos se complementam, sendo a integração entre processo e procedimento fundamental para a efetividade e a consistência das ações administrativas.

³ Lei 14.133/21, Artigo 6º, XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados; (Brasil, 2021)

⁴ Lei 14133/21, Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I - credenciamento; (Brasil, 2021)

Apesar da imprecisão terminológica adotada pela legislação federal, a definição da natureza jurídica do credenciamento subordina-se ao regime constitucional imposto às contratações públicas.

Ao estabelecer, em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações devem, via de regra, ser contratados mediante processo licitatório, a Constituição Federal também impõe, de forma implícita, que as exceções a essa regra adotem requisito de forma equivalente. Portanto, a gênese dos contratos administrativos obrigatoriamente vincula-se a um processo de contratação, seja ele concorrencial, oriundo de licitação pública, ou por seleção direta, com fundamento nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Portanto, em que pese a imprecisão textual da Lei Federal nº 14.133/21, fica clara a natureza de procedimento atribuída ao instituto. Como a classificação a ele imposta indica, o credenciamento se trata de um procedimento que auxilia processos de contratação, antecipando a prática de decisões administrativas, servindo como uma etapa do processo de contratação direta. Sua principal função, assim como nos demais procedimentos auxiliares, é estruturar tecnicamente etapas preparatórias de futuras contratações, o caracterizando como eficaz e valioso procedimento de desburocratização da Administração Pública.

Superado o debate acerca de sua natureza jurídica, impõe-se examinar a forma como o credenciamento deve ser utilizado.

Embora se trate de instrumento com histórico de aplicação consolidado na Administração Pública, a mudança de paradigma introduzida pela Lei Federal nº 14.133/21 tem gerado incertezas momentâneas quanto à sua metodologia de execução. Entre as principais dúvidas, destaca-se a discussão sobre a necessidade ou não da instauração de um processo autônomo para cada contratação por inexigibilidade que seja realizada por meio do credenciamento, ou se o próprio procedimento seria suficiente para instruir todos os processos de contratação subsequentes.

Essas indefinições têm resultado em uma multiplicidade de abordagens e formas de aplicação do instituto, como evidenciado em levantamentos realizados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Tais questionamentos encontram resposta no artigo 79, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021, que expressamente delega ao regulamento a definição dos procedimentos aplicáveis ao credenciamento. Trata-se de uma autorização legislativa para que cada ente ou órgão da Administração Pública, considerando suas especificidades operacionais, discipline a forma de condução do credenciamento. Cabe, portanto, à alta administração exercer seu dever de orientação e normatização, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Federal

nº 14.133/21, conferindo aos agentes públicos envolvidos a segurança jurídica necessária à correta execução do procedimento.

No âmbito federal, o Decreto nº 11.878/24 regulamentou o artigo 79, da Lei Federal nº 14.133/21, com aplicação na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Contudo, em que pese o regulamento preveja que, a partir do credenciamento, poderão ser realizadas múltiplas contratações⁵, ele falha ao não definir o procedimento que deverá ser utilizado quando da contratação por meio do credenciamento. Enquanto o seu artigo 2º, inciso II, refere-se ao credenciamento como procedimento, o inciso I do mesmo artigo reproduz fielmente o texto do art. 6º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

Portanto, ainda persiste a incerteza, no âmbito federal, quanto ao procedimento aplicado do credenciamento, uma vez que a atecnia presente na Lei Federal nº 14.133/21 foi reproduzida *ipsis litteris* no Decreto Federal que a regulamenta.

Por fim, importante destacar que essa norma se aplica, de forma obrigatória, apenas aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, razão pela qual os entes subnacionais possuem competência para regulamentar, no âmbito de seus próprios órgãos, a forma de operacionalização do credenciamento, conferindo maior segurança jurídica aos seus agentes públicos e estabelecendo diretrizes claras sobre a sua aplicação.

5 O PROCEDIMENTO AUXILIAR: CREDENCIAMENTO

Os procedimentos auxiliares são introduzidos pela Lei Federal nº 14.133/21 como mecanismos de desburocratização das contratações públicas, nos quais é promovida a antecipação de fases do processo de contratação com foco na maximização da eficiência das compras públicas. Eles têm natureza jurídica de procedimentos administrativos autônomos, com o propósito de estruturar e instrumentalizar futuras contratações. Fundamentam-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, planejamento e transparência das contratações, sendo dotados de legitimidade por competência atribuída ao órgão ou entidade processante, e fé pública pela natureza das decisões neles proferidas.

No caso específico do credenciamento, a lei passou a tratá-lo de forma mais sistematizada, conferindo-lhe natureza estruturante e reconhecendo seu papel fundamental

⁵ Decreto nº 11.878/24, Art. 19. Após divulgação da lista de credenciados, o órgão ou a entidade poderá convocar o credenciado para assinatura do instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme disposto no [art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021](#). (Brasil, 2024)

como procedimento prévio voltado à organização de contratações simultâneas, não excludentes e sem ordem ou índice de classificação entre os interessados.

A assunção de tal natureza permite identificar uma série de benefícios práticos e jurídicos inerentes à sua aplicação. A antecipação de decisões que seriam tomadas durante o processo de contratação direta é uma delas. Ao conferir maior previsibilidade, padronização e segurança jurídica à prática administrativa, o credenciamento possibilita à Administração a tomada de decisões de maneira antecipada, evitando a análise em caráter de urgência ou os prazos exíguos que comumente marcam os processos de contratação (HEINEN, 2025, p. 720).

Ademais disso, a Administração Pública pode, por meio do procedimento auxiliar, verificar previamente o cumprimento dos requisitos de habilitação dos particulares interessados em contratar, utilizando-se de critérios objetivos, o que contribui para a economicidade das contratações, diminuição dos custos transacionais e mitigando as assimetrias informacionais.

Como destaca o Doutrinador Marçal Justen Filho (2021, p. 1126), o credenciamento promove a redução de incertezas em decorrência da antecipação de decisões, fator que promove incrementos na vantajosidade das propostas por permitir aos licitantes a ciência antecipada sobre matérias e demandas que seriam objeto de apreciação somente no curso do processo administrativo.

Outro aspecto relevante diz respeito à possibilidade de estabelecer mecanismos isonômicos de distribuição da demanda, evitando a subjetividade e a discricionariedade exacerbada, rompendo com corriqueira situação enfrentada pelos gestores acerca da justificativa da metodologia utilizada para seleção dos fornecedores nas contratações diretas. A distribuição da demanda através da contratação paralela e não excludente, ou a transferência do direito de escolha ao particular, garantem a imparcialidade na contratação, assegurando o tratamento equânime aos interessados aptos à execução do objeto contratado.

Em reflexão feita sobre o seu cabimento, compreendemos que a utilização do procedimento auxiliar se destina apenas às hipóteses de contratação direta, uma vez que o credenciamento possui natureza eliminatória e não classificatória (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ, 2019), não sendo possível o estabelecimento de critérios competitivos entre os interessados. Logo, a sua adoção nos processos licitatórios desvirtuaria o instituto, ou transformaria o credenciamento em uma pré-qualificação, procedimento auxiliar distinto, previsto no artigo 80 da Lei Federal nº 14.133/21.

Por fim, no que se refere às contratações diretas, na medida em que o credenciamento deixa de ser hipótese e assume a natureza de procedimento, é possível compreender que ele também poderá ser adotado nas dispensas de licitação. Alinhando-se à

interpretação formulada pelo Professor Ronny Charles⁶, a análise da redação do artigo 78 da Lei Federal nº 14.133/21, que estabelece expressamente que o credenciamento precede as contratações públicas, permite extrair que não foi realizada referência ou recorte sobre seu âmbito de aplicação, ratificando a compreensão de que este pode ser utilizado em quaisquer formas de contratação direta.

Diante disso, mostra-se essencial analisar, de forma segmentada, como o credenciamento se insere nas hipóteses legais de inexigibilidade e de dispensa de licitação, considerando os fundamentos normativos e as implicações práticas de cada uma dessas hipóteses de contratação direta.

6 CREDENCIAMENTO E A INEXIGIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO

Como já disposto neste artigo, o novo regime de contratações públicas confere ao credenciamento a natureza jurídica de procedimento auxiliar e, portanto, em que pese citado no artigo 74, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não se trata de hipótese de inexigibilidade, mas sim de procedimento destinado à contratualização de objetos que deverão ou poderão ser contratados com fundamento na multiplicidade de fornecedores, possibilidade de contratação plúrima e comprovação de inviabilidade ou desinteresse no processo competitivo.

Em que pese a redação do inciso inicialmente aponte o credenciamento como uma hipótese de inexigibilidade, em franca referência ao antigo regime de contratações, a análise detida dos termos "*devam ou possam*" e "*por meio*", inseridos no texto de lei, permite extrair a correta interpretação sobre a matéria através das seguintes considerações.

A Lei Federal nº 14.133/21, em seu artigo 74, inciso IV, ao dispor que as contratações serão realizadas **por meio do** credenciamento, reafirma que o procedimento auxiliar não é hipótese de contratação, mas sim mecanismo que a viabiliza. É reconhecida a executoriedade das decisões administrativas proferidas no âmbito do procedimento, em uma

⁶ Ainda segundo Ronny (2024, p. 518), o legislador não fez referência a uma necessária contratação direta por inexigibilidade, embora indique que ele, o credenciamento, é um procedimento prévio à execução do objeto (contratação). Outrossim, ao definir quais as hipóteses em que o credenciamento é aplicável, no artigo 79, o legislador claramente indica que ele precede contratações, o que denota que ele seria um procedimento auxiliar precedente a contratações diretas. Se, tradicionalmente, o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado como procedimento prévio a outras contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade.

espécie de procedimento emprestado, dotado de função instrumentalizadora, destinada à estruturação dos processos de contratação direta.

O credenciamento assume, a partir da Lei Federal nº 14.133/21, a natureza de procedimento estruturante, antecipando a análise qualitativa dos requisitos de habilitação exigidos para as contratações futuras, mas também prevendo critérios e procedimentos para a distribuição da demanda, remuneração dos contratados, prazos de entrega, prestação dos serviços e hipóteses de desc credenciamento.

A completude do instituto confere ao procedimento a segurança jurídica necessária ao seu aproveitamento integral como se fase interna de processo de contratação fosse, suprimindo a necessidade da deflagração de múltiplos processos de contratação para cada contrato administrativo.

A segunda consideração sobre o procedimento auxiliar que deve ser feita decorre da discricionariedade conferida ao gestor para adotar ou não o credenciamento nas hipóteses em que sua aplicação não seja obrigatória. O art. 74, inciso IV, ao ressaltar que serão hipótese de inexigibilidade aqueles objetos que devam ou possam ser contratados por meio do credenciamento, distingue textualmente as hipóteses que se submeterão ao procedimento por imperatividade da natureza do objeto, dos que, pelo exercício discricionário do gestor, poderão ser contratados em exceção à regra constitucional de licitar. Enquanto aqueles se fundamentam no conceito geral de inviabilidade de competição, esses decorrem da opção do gestor pela não realização do processo concorrencial.

Quando analisadas as hipóteses previstas no artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21, somente a contratação por mercados fluidos justifica o *dever* de adotar o credenciamento pela inexigibilidade do processo competitivo. A flutuabilidade de certos mercados inviabiliza a contratualização através dos processos licitatórios, seja em função da burocracia, ou pela inelasticidade dos preços e disposições contratuais.

Às contratações paralelas e não excludentes e a critério de terceiros, o credenciamento não se fundamenta na inviabilidade, mas sim no desinteresse da competição por ser a disputa prejudicial ao atendimento da necessidade administrativa, justificando a contratação direta na pluralidade de relações jurídicas e concomitância de fornecedores, por estes motivos podem ser realizados processos de inexigibilidade por meio do credenciamento.

A contratação de instituições financeiras para intermediação de pagamentos, leiloeiros, tradutores, peritos e para a prestação de serviços médicos, são exemplos clássicos de credenciamento cujos objetos não se enquadram, necessariamente, na exclusividade ou na inviabilidade objetiva de competição.

Enquanto hipótese de inexigibilidade, tais contratações decorrem da opção do gestor pela instrumentalização das contratações através do procedimento auxiliar de credenciamento em detrimento do processo licitatório. Exigindo-se aos objetos que possam ser contratados por meio do credenciamento a comprovação da aptidão da contratação múltipla e concomitante de todos os fornecedores, prévia fixação dos preços e distribuição isonômica da demanda.

Importa destacar que a Lei Federal nº 14.133/21 rompe com a pretérita classificação da inviabilidade de competição pautada na singularidade do objeto, unicidade do fornecedor ou especialidade da operação⁷, na medida em que o fundamento primordial da contratação por inexigibilidade se ampara na atuação volitiva do gestor - desde que devidamente fundada em justa motivação.

Evidente, portanto, que a hipótese trazida no inciso IV é diferente de todas as demais previstas no artigo 74, e, por se tratar de caso excepcional, que não se vincula diretamente ao objeto da contratação, mas sim à justificativa do gestor quanto à não realização do processo licitatório, o legislador optou por estabelecer de forma expressa, que os objetos passíveis de contratação por meio de credenciamento configuram hipótese de inexigibilidade. Ainda que se trate de rol meramente exemplificativo, percebe-se a intenção do legislador em afastar controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a admissibilidade dessa forma de contratação.

7 CREDENCIAMENTO E A DISPENSA DE LICITAÇÃO

As hipóteses de contratação por dispensa de licitação estão positivadas no art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21. Nesses casos, o afastamento da obrigação constitucional de licitar se fundamenta na autorização legislativa para seleção direta do fornecedor. O rol de hipóteses de contratação por dispensa é taxativo, sendo vedada a fundamentação da dispensabilidade do processo licitatório com base na analogia, na presunção ou extensão interpretativa, devendo sua aplicação ser restrita às hipóteses disciplinadas pela Lei Federal nº 14.133/21 (AMORIM, 2021, p. 203).

⁷ Os referidos incisos dizem inexigível o certame: a) para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo (inc. I); b) para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (inc. II); c) para a contratação de artista consagrado (inc. III). Em termos lógicos, a inviabilidade de licitação decorre: a) ou da singularidade do objeto pretendido; b) ou da unicidade de fornecedor; c) ou da especificidade da operação.) (Sundfeld, 1994)

Em tais casos, diversamente das contratações por inexigibilidade, o credenciamento não se confunde com o fundamento da dispensa, contudo, igualmente atua como procedimento auxiliar apto a conferir segurança jurídica às contratações, sendo garantidor da distribuição isonômica de oportunidades e se caracterizando enquanto mecanismo de redução dos custos transacionais.

A instrumentalização das contratações por dispensa através do procedimento auxiliar será uma faculdade do gestor. Nestes casos, em que pese o instituto seja utilizado como mecanismo de otimização das dispensas que possam ser contratadas por meio do credenciamento, inexistente correlação entre sua aplicação e a exceção à obrigação constitucional de licitar.

Exemplo da utilidade instrumental do credenciamento às dispensas de licitação seria sua adoção nas contratações de profissionais técnicos de notória especialização para compor comissão de avaliação de critérios de técnica, art. 75, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

Sobre a hipótese de contratação direta em questão, deve-se destacar que se trata de objeto que, mesmo havendo uma pluralidade de profissionais disponíveis no mercado, a impossibilidade de fixação de critérios objetivos que permitam seleção torna inviável a realização do processo licitatório, razão pela qual - em que pese se assemelhe a uma hipótese de inexigibilidade -, o legislador optou por o reconhecer objeto como caso passível de dispensa.

Contudo, em que pese a expressa autorização normativa para a contratação direta, é necessária a fixação de critérios técnicos e imparciais que justifiquem a forma de seleção do contratado. A possibilidade de violação do princípio da isonomia no âmbito das contratações diretas por dispensa é matéria de análise pela doutrina.

Em sua obra, o Professor Marçal Justen Filho (2021, p. 1.080) analisa o tema, apontando que o ordenamento jurídico veda à Administração a adoção de metodologias de distribuição da demanda de maneira a privilegiar uma instituição em detrimento das demais. Complementa que, caso o objeto a ser executado seja desempenhado de maneira similar por todas, se torna imperioso à Administração a apresentação de justificativa razoável à seleção direta, caso contrário, seria cabível a realização de processo seletivo que promovesse o tratamento igualitário aos interessados aptos.

O credenciamento, portanto, permite a superação da problemática ao fixar critérios objetivos de habilitação e distribuição da demanda. O procedimento auxiliar permite a prévia habilitação dos possíveis interessados em contratar com a Administração, assim como promove

a distribuição equânime da demanda, solucionando a celeuma acerca da quebra da igualdade na seleção do contratado.

Outros exemplos concretos cabíveis da sua aplicação estão previstos nos incisos XVII e XVIII, do art. 75, que tratam da implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água e da produção de alimentos e implementação do programa Cozinha Solidária. Em ambos os casos, o credenciamento se demonstra ideal à averiguação prévia da habilitação e capacidade para execução do objeto, assim como viabiliza a distribuição da demanda através das hipóteses previstas no art. 79 da Lei Federal nº 14.133/21.

Se caracterizando enquanto mecanismo facilitador da implementação de políticas públicas, o credenciamento garante maior economia, segurança jurídica e isonomia ao contratar com a Administração Pública.

Contudo, assim como nas contratações por inexigibilidade, para que o credenciamento assuma sua função estruturante, o procedimento deverá promover a análise qualitativa prévia dos interessados, vedada a fixação de requisitos classificatórios, devendo ser estabelecidos os critérios de distribuição da demanda, e atendidos os demais requisitos específicos previstos no regulamento do órgão ou entidade.

Embora o procedimento auxiliar seja, em tese, aplicável às contratações diretas por dispensa de licitação, a sua adoção impõe a presença de três requisitos fundamentais: (i) a pluralidade de potenciais interessados aptos a executar o objeto; (ii) a viabilidade de distribuição isonômica da demanda entre os credenciados; e (iii) a possibilidade jurídica e operacional de contratação de todos que preencham as condições de habilitação fixadas no edital.

Assim, ainda que seja juridicamente possível valer-se do credenciamento em contratações por dispensa, é imprescindível que o objeto da contratação esteja materialmente compatível com os seus pressupostos, assim como o procedimento seja estruturado com vistas à garantia dos requisitos elencados acima, sob pena de desvirtuamento do procedimento e afronta aos princípios da legalidade, isonomia e eficiência.

8 CONCLUSÃO

Em suma, a trajetória do credenciamento no cenário jurídico brasileiro reflete uma notável adaptação da Administração Pública às complexidades das suas demandas. De uma construção doutrinária e jurisprudencial que se apoiava em interpretações extensivas da Lei Federal nº 8.666/93, sob a justificativa da inviabilidade de competição, o credenciamento

alcança um novo patamar de segurança jurídica e autonomia com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/21.

A *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, ao classificar o credenciamento como um procedimento auxiliar, rompe definitivamente com a visão limitante que o atrelava exclusivamente às hipóteses de inexigibilidade de licitação. Embora continue a ser um instrumento fundamental para operacionalizar contratações que, pela natureza do seu objeto, fundamentam-se na inviabilidade de competição, o procedimento não mais se confunde com o fundamento legal do processo. O credenciamento é, antes de tudo, um mecanismo estruturante que antecede e instrumentaliza as contratações, garantindo a seleção de todos os interessados aptos e promovendo a isonomia e a padronização nas relações contratuais com a Administração Pública.

Mais do que isso, a versatilidade do credenciamento, agora como procedimento auxiliar, estende-se para além das contratações por inexigibilidade. Ele se demonstra igualmente apto a ser empregado como ferramenta de otimização em diversas hipóteses de dispensa de licitação, sendo, nesses casos, valioso instrumento de gestão, conferindo previsibilidade, reduzindo custos transacionais e assegurando a distribuição equânime das oportunidades contratuais.

Portanto, o credenciamento emerge como um elemento de grande potencial na modernização das contratações públicas, consolidando-se como um procedimento auxiliar, autônomo, flexível e essencial para a busca da eficiência, da segurança jurídica e da efetividade da gestão. Sua correta aplicação, pautada nos princípios que norteiam a Administração Pública, é chave para uma governança mais ágil e transparente, apta a atender às necessidades da sociedade com maior capilaridade e isonomia.

REFERÊNCIAS

AMORIM, VICTOR AGUIAR JARDIM DE. **Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência** – 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 25/06/2025

. **Decreto 11878/2024**. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11878.htm. Acesso em: 11/06/2025

. **Decreto Federal nº 2.300**. 1986. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contratos%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art%201%C2%BA%20Este%20decreto%2Dlei,Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20centralizada%20e%20aut%C3%A1rquica. Acesso em: 25/06/2025

. **Lei nº 14.133**. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 13/06/2025

. **Lei nº 8.666**. 1993. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666consimpresao.htm Acesso em: 13/06/2025

HEINEN, JULIANO. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21**. São Paulo: Jus Podivm, 2025.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. **Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021**. 11. ed. 3.reimpr. - Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: lei 14.133/21** - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.747.636-PR**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Publicado em 09/12/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1896887&num_registro=201801433466&data=20191209&formato=PDF. Acesso em: 10/07/2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas** – 15 ed., ver., atual. e amp. - São Paulo: JusPodivm, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 369/1994** - Plenário - Data da sessão: 08/06/1994 - Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi. Disponível em: <http://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/730019930.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACOORDAOINT%2520desc/1/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 02/07/2025.

_____. **Acórdão 104/95** - Plenário - Sessão realizada em: 15/03/1995.
Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Disponível em:
<https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/1995/Plenario/DC-1995-000104-AG-PL.pdf>. Acesso
em: 05/07/2025