



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Assessoria Jurídica da FHEMIG/MG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais.

Interessado: FHEMIG/MG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais.

Número: 16.781

Data: 19 de janeiro de 2026

Classificação Temática: Direito Administrativo – Licitações – Credenciamento.

Precedentes: -

Referências normativas: Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Federal nº 11.878/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO (LEI Nº 14.133/2021) – INEXIGIBILIDADE – CREDENCIAMENTO - MERCADOS FLUIDOS (ART. 74, IV c/c ART. 79, III) – MATERIAIS HOSPITALARES – CURATIVOS – VIABILIDADE JURÍDICA – RECOMENDAÇÕES.

1. É viável uso do credenciamento com base na Lei nº 14.133/2021, mesmo sem a regulamentação estadual. Até que sobrevenha o ato normativo, os órgãos e entidades deverão estabelecer todas as diretrizes do procedimento no edital (Enunciado CJ/AGE nº 8, de 05/09/2024).
2. É possível, em tese, a utilização do credenciamento fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/21 (mercados fluidos) para a contratação de materiais hospitalares, desde que sejam observados os pressupostos legais (TCE-MG. Consulta 1120202, de 2023).
3. Para fins de interpretação da expressão “inviabilidade de competição” no uso do credenciamento em mercados fluidos, adota-se o entendimento de que essa inviabilidade é demonstrada caso a área técnica constata, a partir de estudos de mercado, que o uso da licitação, embora não seja absolutamente impossível, é prejudicial ao alcance da política pública almejada, quando comparada à solução do credenciamento em mercados fluidos. De todo modo, não pode haver simples variabilidade de preços no mercado, variação ordinária, sob o risco de fuga indevida do procedimento licitatório.
4. A constatação específica de que os produtos a serem adquiridos (curativos) se encaixam na hipótese de mercados fluidos é pressuposto para a regularidade do processo.

RELATÓRIO

1. Trata-se de análise quanto à possibilidade de a Fundação Hospitalar de Minas Gerais – FHEMIG/MG publicar edital de chamamento para credenciamento, por inexigibilidade de licitação, para a aquisição de materiais hospitalares em mercados fluidos (curativos), a fim de alimentar plataforma eletrônica de *e-marketplace*.

2. O processo foi encaminhado via SEI, instruído com a seguinte documentação:

2270.01.0076936/2025-93

- Justificativa - Abertura do processo (129095224) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Estudo técnico - Mercado de materiais hospitalares (129095798) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Designação Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) (129095933) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Estudo Técnico Preliminar (ETP) (129096446) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Termo de Consultoria - CGE/CSEC-Fhemig (129114287) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Matriz dos Riscos 129102045 FHEMIG/DPGF/GPGS
- Ofício - Alinhamento entre Órgãos (129100254) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Portaria - Delegação de Competências 3.387 (129101465) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Designação - Henrique Breguez Goncalves Gomes Pinto (129101645) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Designação - Guilherme Augusto Lima Vieira (129101799) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Minuta de Edital nº 110/2025 (129102279) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Anexo I do Edital - Termo de Referência (129102503) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Anexo II do Edital - Modelo de Proposta Comercial (129102601) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Anexo III do Edital - Minuta autorização de fornecedor (129102686) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Anexo IV do Edital - Relatório de Consulta Pública (129117140) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Anexo V - Minuta Termo de Adesão Órgãos (129102950) FHEMIG/DPGF/GPGS
- 2270.01.0070889/2025-14 FHEMIG/DPGF/GPGS
- Memorando 70 (129113346) FHEMIG/DPGF/GPGS
- Nota Jurídica 1412 (129321176) AGE/CJ/NAJ_FHEMIG_PJ_CONSULT

3. A área técnica instruiu o processo com justificativa para a “abertura do processo de credenciamento para fornecimento de materiais hospitalares – curativos, conforme doc. (SEI 129095224).

4. Em síntese, é o relatório.

ÂMBITO DE ATRIBUIÇÃO DO ASSESSORAMENTO JURÍDICO

5. Nos termos do art. 8º, da Resolução AGE n. 93, de 25 de fevereiro de 2021, é defeso ao Procurador do Estado “adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes”. Tal prescrição reforça que a presente manifestação é dotada de caráter eminentemente opinativo e não técnico-administrativa, sendo certo que reflete uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas subscritas pelas autoridades competentes, motivo pelo qual não pode ser concebida como ato administrativo de gestão ou mesmo um ato decisório.

6. As competências atribuídas à Advocacia-Geral do Estado não alcançam o exame de critérios de oportunidade e conveniência levados em conta pelo gestor, e que a presente análise feita está circunscrita aos aspectos legais e jurídicos das informações e documentos colacionados nos autos em apreço.

7. Assim sendo, o posicionamento da Advocacia-Geral do Estado não deve substituir a decisão privativa do Gestor Público (STF, MS 24.073/DF. Rel. Min. Carlos Velloso), que adotará segundo seu juízo meritório de análise global, e nem poderia, sob pena de desvio de função.

8. Nesse contexto, este assessoramento jurídico, imperativamente, nos termos do art. 169, inc. II, da Lei 14.133, de 2021, exercerá o controle de legalidade preventivo do processo, atuando como segunda linha

de defesa, ciente que **aspectos técnicos, financeiros e orçamentários extrapolam sua competência e se inserem nas atribuições técnicas da gestão administrativa.**

ANÁLISE JURÍDICA

Da solicitação de parecer referencial

9. Conforme Memorando FHEMIG/DPGF/GPGS nº. 70/2025 (129321176), foi solicitada a **emissão de parecer jurídico referencial quanto à legalidade e adequação do referido processo**, com vistas à sua validação e continuidade, conforme os preceitos da Lei nº 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis. Também, no Ofício SEPLAG/GAB ADJ nº. 13/2025, constou que o “parecer jurídico emitido seja estabelecido como Parecer Referencial, para utilização também nas contratações via inexigibilidade realizadas por todos os órgãos e entidades” (129100254, pg. 51).

10. O art. 9º da Resolução AGE nº 93/2021^[1], possibilita que manifestações jurídicas sejam convertidas em Pareceres Jurídicos Referenciais – que, uma vez adotados, dispensam novas análises jurídicas individualizadas. Diz norma:

Art. 9º – Os expedientes de consulta serão respondidos por meio das seguintes espécies de manifestação jurídica:

I – parecer jurídico;

II – nota jurídica;

III – promoção ou memorando;

IV – despacho de conteúdo jurídico;

V – proposta de súmula administrativa, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 75, de 13 de janeiro de 2004.

(...)

§ 3º – As manifestações jurídicas elencadas no *caput* poderão ser convertidas em pareceres referenciais, com o objetivo de responder a consultas jurídicas recorrentes e/ou que envolvam matérias idênticas.

11. Referida norma estabelece que pareceres referenciais são cabíveis nas seguintes ocasiões:

- i) houver reiteradas consultas sobre matérias idênticas, justificando a uniformização da orientação jurídica;
- ii) a atividade jurídica necessária limitar-se à verificação objetiva de aderência a exigências legais e documentais previamente estabelecidas;
- iii) houver impacto na atuação da unidade jurídica ou ganho de eficiência administrativa decorrente da padronização.

12. O procedimento de credenciamento – seguido de sua aprovação – já comporta, em si, a autorização das eventuais contratações dele subsequentes, sem que haja necessidade de emissão de nova aprovação jurídica em cada uma delas. Em razão disso, não se vislumbra necessidade de emissão de parecer referencial nos termos do art. 9º, § 3º, da Resolução AGE nº 93/2021.

13. Cada contratação oriunda do credenciamento já encontrará respaldo na aprovação pelo assessoramento jurídico do órgão credenciante, que tem competência privativa de realizar tal análise, tal qual ocorre com os editais de atas de registro de preços.

Do Estudo Técnico Preliminar

14. A fim de se verificar a viabilidade jurídica e fática do credenciamento, Marçal Justen Filho defende que a Administração deve, na etapa do planejamento, “identificar as necessidades e conceber as soluções adequadas à sua satisfação”^[2].

15. O Estado de Minas Gerais regulamentou o ETP por meio da Resolução SEPLAG nº. 115, de 29 de dezembro de 2021, elencando em seu art. 6º os elementos essenciais à sua formação. O art. 4º da Resolução Seplag nº 115/2021, estabelece a necessidade de confecção do ETP também nos procedimentos auxiliares:

Art. 4º - As licitações e **procedimentos auxiliares** para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de estudo técnico preliminar.

16. Instrui os autos o “**Estudo Técnico Mercado de Materiais Hospitalares**” (SEI 129095798), elaborado pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG. Nele, há posicionamento **conclusivo e categórico** da área técnica de que o mercado de curativos se enquadra na hipótese de mercados fluidos (129095798):

(...) A partir da análise estatística aprofundada dos preços praticados no mercado de materiais hospitalares, aliada à leitura crítica dos pilares da vantajosidade previstos na Lei nº 14.133/2021, é possível afirmar com segurança que este mercado apresenta características que o enquadram como fluido, conforme disposto no inciso III do art. 79 da Nova Lei de Licitações e Contratos. (g.n)

17. O processo foi instruído também com o Estudo Técnico Preliminar (SEI 129096446), o qual apresenta em seu item V, posicionamento conclusivo da área técnica, no sentido de que “(...) Uma vez constatado o contexto de fluidez do mercado de materiais hospitalares, a instrumentalização dos procedimentos auxiliares de pré-qualificação e credenciamento passa a ser a melhor alternativa visando à seleção das propostas mais vantajosas no desiderato do interesse público” (grifo nosso).

18. Após manifestação da área técnica da Seplag/MG sobre o ETP (129102045, págs.. 5 a 13), foram juntados o Ofício SEPLAG/GAB ADJ nº. 9/2025 (129102045, págs.. 14 a 16) e a Nota Técnica nº 3/FHEMIG/DPGF/GPGS/2025 (129102045, págs.. 19 a 50), com a finalidade de complementação ao ETP.

19. Tendo em vista a importância da Nota Técnica nº 3/FHEMIG/DPGF/GPGS/2025, que complementa o ETP, recomenda-se que ela seja juntada aos autos de forma apartada, ou seja, dissociada do SEI 129100254.

20. O ETP também concluiu pela pertinência de modelagem pautada na integração de dois procedimentos auxiliares: a pré-qualificação (art. 80) e o credenciamento na hipótese de mercados fluidos (art. 79, caput, III).

21. O grupamento de **curativos** foi delimitado no ETP enquanto escopo-piloto, tendo em vista – de acordo com a área técnica – “sua relevância e impacto assistencial, o ambiente de mercado favorável à iniciativa de remodelagem e a existência de mecanismos de contingência para as aquisições, caso necessário”.

22. O aspecto essencial do ETP refere-se exatamente ao fato de as áreas envolvidas com a aquisição elaborarem estudos técnicos, descreverem as soluções possíveis, de modo a identificar a melhor alternativa para atender sua necessidade, inclusive considerando aspectos sensíveis da contratação. Isso perpassa pela necessidade de que o planejamento se inicie levando em consideração as condições gerais de saúde e doenças prevalentes na população local, bem como o histórico de consumo dos exercícios

anteriores[3].

23. O documento técnico preliminar tem por finalidade identificar se a Administração buscou a melhor solução disponível no mercado com seus contornos basilares, constituindo-se em caminho para a necessária eficiência, evitando a aquisição que traga prejuízos ou não atenda, do melhor modo possível, a necessidade pública específica a ser contratada. Eventual complexidade para a confecção do Estudo Técnico Preliminar não dispensa o levantamento de todos os aspectos relevantes para a aquisição, pois pode transparecer falta de planejamento adequado pela Administração Pública, o que não se admite.

Ausência de regulamentação do Estado de Minas Gerais sobre credenciamento

24. De acordo com § 1º do art. 78 da Lei 14.133, de 2021, os procedimentos auxiliares serão utilizados segundo critérios claros e objetivos definidos em regulamento[4], disposição que atrai, pois, a necessidade de edição de ato normativo. O Estado de Minas Gerais, contudo, ainda não possui regulamento próprio do credenciamento, restando a dúvida se o ente poderia lançar mão do instituto mesmo ausente a norma regulamentadora.

25. Acerca do tema, o Enunciado CJ/AGE nº 8, de 05/09/2024, oriundo da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, pacificou o entendimento na esfera estadual, ao definir que a ausência de ato normativo regulamentar não impede o uso do credenciamento:

É possível a realização de credenciamento com base na Lei nº 14.133/2021, mesmo sem a regulamentação estadual prevista. Até que sobrevenha o ato normativo, os órgãos e entidades deverão estabelecer todas as diretrizes do procedimento no edital. (g.n)

26. O Tribunal de Contas de Minas Gerais também já se manifestou sobre o tema na Consulta nº 1120202, de 2023, no sentido de possibilitar a utilização do credenciamento em mercados fluidos, mesmo na pendência de regulamentação:

Ressalvadas as especificidades aplicáveis a cada espécie, **ainda que pendente de regulamentação, é possível a utilização do credenciamento** fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/21 para a contratação de bens comuns tais como medicamentos, material hospitalar, gêneros alimentícios, material de construção, peças e acessórios para veículos automotores e combustíveis, desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais e sejam devidamente justificadas, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração. (g.n)

27. No âmbito federal, o credenciamento é regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.878, de 2024, que – apesar de não aplicável aos demais entes federados – pode servir de parâmetro na esfera estadual a título de boa prática. É nesse contexto que a referida norma serviu de parâmetro para a área técnica, conforme disposto no preâmbulo e em outras passagens do edital.

28. De todo modo, na ausência do regulamento mineiro sobre credenciamento, todas as regras devem ser previstas no edital, que é instrumento regulatório hábil a delimitar as etapas a serem observadas durante o procedimento de prospecção dos interessados em se credenciar e das contratações dele oriundas.

Considerações sobre o instituto do credenciamento

29. Os principais pilares ou objetivos da licitação são a busca da proposta mais vantajosa e a isonomia de tratamento entre os participantes (competitividade paritária). São pressupostos jurídicos sem os quais a competição entre os interessados deixa de fazer sentido fático e, especialmente, jurídico. É por essa razão que a própria Constituição Federal, ao veicular a regra de que as contratações do Poder Público devem necessariamente ser precedidas de licitação (art. 37, XXI), admite exceções legais a esse preceito, que são os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

30. A legislação infraconstitucional brasileira definiu ser inexigível o procedimento licitatório nos casos em que a competição se mostre inviável (art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021). É justamente a inviabilidade ou impertinência fática de disputa que fundamentou – e ainda fundamenta – a origem do procedimento do credenciamento. Um dos pontos mais centrais do credenciamento é o fato de que a adjudicação a um só fornecedor, a partir do uso de umas das modalidades licitatórias, revela-se como obstáculo ao atendimento do interesse público envolvido na contratação.

31. Conforme registrado na Nota Jurídica AJUR-Subcomp/Seplag nº 165, de 2023, SEI (76994104), “(...) o instituto do credenciamento não se encontrava expresso no Estatuto Licitatório de 1993, tendo sido instituído a partir da praxe administrativa, com análises em julgados das Cortes de Contas (em especial do TCU), que lhe traçaram os contornos e pressupostos”.

32. O credenciamento é cabível na ocasião em que se constata, na fase de planejamento da contratação, que a abordagem mais vantajosa para a administração exige a disponibilização de uma rede de fornecedores apta a fornecer os bens ou serviços almejados, em razão da inviabilidade ou ineficácia de selecionar um único fornecedor por meio de disputa, de forma a atender ao interesse público satisfatoriamente^[5] ou de maneira mais eficiente. Em direção similar, diz o TCE/MG:

O que justifica a adoção do credenciamento é o interesse público em atrair o maior número possível de particulares capazes de executar a prestação almejada sempre que esta não puder ser satisfeita com a contratação de apenas um particular nem número limitado de prestadores e/ou for passível de execução por todo e qualquer profissional interessado, ou seja, for comum e amplamente oferecida no mercado.

(TCE/MG, DENÚNCIA n. 1144800. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 13/06/23. Disponibilizada no DOC do dia 20/06/23. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA)

33. Ao longo da evolução do credenciamento na jurisprudência do TCU – ainda na vigência da Lei 8.666, de 1993 –, alguns valores nodais foram estabelecidos, com o destaque para os seguintes julgados:

- Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados (TCU, Acórdão 3567/2014-Plenário);
- O credenciamento pode ser considerado hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma (TCU, Acórdão 2504/2017-Primeira Câmara);
- Aquisição [de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem \(TCU, Acórdão 1545/2017-Plenário\)](#)
- Prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tenham como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento (TCU, Acórdão 784/2018-Plenário);

- Contratação de instituições financeiras visando à prestação do serviço de pagamento da remuneração de servidores públicos, desde que demonstrado que a adoção desse modelo é mais vantajosa para a Administração Pública, situação em que quem escolhe o banco credenciado é o próprio servidor público (TCU, Acórdão 1191/2018-Plenário);
- Realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é a mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital (TCU, Acórdão 2977/2021-Plenário);
- Não viola o princípio da isonomia a utilização de critérios técnicos objetivos, mediante pontuação, para definir preferência em contratações decorrentes de credenciamento (TCU, Acórdão 533/2022-Plenário).

34. Um dos mais notáveis julgados do TCU é o Acórdão nº 2.977/2021, Plenário, Rel. Min. WEDER DE OLIVEIRA, que, ao analisar diversos precedentes da Corte, exarou o seguinte “enunciado global”:

Reúno as premissas expressas e subjacentes dos enunciados listados e formulo o seguinte enunciado global, que abrange o caso em questão neste processo:

o credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e **demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e pré-definidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que as alternativas sob avaliação para atendimento das finalidades almejadas**, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação, **sem exclusão**, e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital, aplicável igualmente a todas as contratações.

35. É necessário que se compreenda que, apesar de a maior parte da jurisprudência sobre credenciamento ter sido prolatada durante a vigência da Lei 8.666, de 1993, permanecem válidos os entendimentos pretorianos anteriores que não conflitem com as novas disposições da Lei 14.133, de 2021, que não tenham sido superadas por novas decisões ou mesmo que sejam essencialmente incompatíveis com as novas hipóteses de credenciamento (mercados fluidos e comércio eletrônico). A ideia de que haja a contratação de todos os credenciados (ausência de relação de exclusão), por exemplo, é incompatível com o credenciamento em mercados fluidos, como será exposto abaixo.

36. Após longa evolução jurisprudencial e doutrinária sobre o credenciamento ainda sob a égide do revogado estatuto licitatório (Lei 8.666, de 1993), a Lei Federal 14.133, de 2021, finalmente, positivou o instituto do credenciamento, conceituando-o como processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (art. 6º, XLII).

37. Mais do que um instituto puramente jurídico, o credenciamento é um procedimento auxiliar cuja utilização será indicada a partir da realidade e necessidade de mercado e da economia; são as situações fáticas que apontam ou não para a pertinência do uso do credenciamento^[6], em especial a inviabilidade da seleção de agente por meio de processo de licitação.

38. Na atual redação legal do art. 79 da LLCA, quatro hipóteses autorizam o uso do credenciamento:

I - **paralela e não excludente**: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de

contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - **com seleção a critério de terceiros**: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - **em mercados fluidos**: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

IV - **comércio eletrônico**: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).

39. A despeito da discussão que havia na Lei 8.666, de 1993, acerca da natureza jurídica do credenciamento – se hipótese de inexigibilidade ou procedimento auxiliar^[7]^[8]^[9] –, a Lei 14.133, de 2021, solidificou a questão definindo o credenciamento como procedimento auxiliar de contratações diretas, mecanismo autônomo e com função estruturante às contratações. Consequentemente, o credenciamento não é espécie de contratação direta nem de contrato administrativo^[10].

40. Outra controvérsia existe em torno do teor do inciso IV do art. 74^[11], que prescreve ser inexigível a licitação para a contratação de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. A partir da leitura do citado dispositivo, fica a aparência de que o credenciamento somente poderia ser usado a fim de auxiliar contratações por inexigibilidade, tal como defende Marçal Justen Filho^[12] e tal como optou o regulamento federal (Decreto 11.878, de 2024, art. 6º, I.)^[13].

41. Contudo, o posicionamento não é pacífico, havendo parte da doutrina que questiona essa aparente restrição legal. Ronny Charles, por exemplo, entende que o credenciamento pode ser usado tanto nas inexigibilidades quanto nas dispensas de licitação, especialmente em razão da redação do art. 79, ao aludir que o credenciamento precede “contratações”^[14].

42. Nada obstante, **nesses autos será realizada análise baseada nos requisitos do procedimento auxiliar do credenciamento a servir/auxiliar situação de inexigibilidade de licitação**, especialmente em razão de a área técnica ter atestado o prejuízo à Administração e à população no uso de pregões já realizados para a aquisição dos objetos cuja contratação aqui se pretende (vide ETP - 129096446 e Estudo Técnico – 129095798). Ademais, o presente caso – credenciamento de produtos hospitalares (curativos) – não se encaixa em hipóteses de dispensa de licitação.

Pressupostos normativos do credenciamento em mercados fluidos

43. Nem todos os postulados jurisprudenciais e legais aplicáveis às hipóteses de credenciamento para contratações paralelas e não excludentes e à escolha de terceiros (art. 79, I e II) se aplicam ao credenciamento em mercados fluidos (art. 79, III). A própria LLCA, por exemplo, estabelece que a definição prévia do valor da contratação somente se aplica às hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 79, o que exclui mercados fluidos e o comércio eletrônico (SICX).

44. A própria pesquisa de preços, em mercados fluidos, não ocorre na fase de planejamento, mas é diferida para o momento da contratação (art. 79, § 1º, IV). Disso decorre que – no caso da hipótese de mercados fluidos – mais do que ser admissível a aceitação de preços dinâmicos, essa dinamicidade aparece como pressuposto fático-jurídico. Trata-se de novidade legislativa a ser utilizada nas ocasiões em que não é viável obter-se propostas comerciais associadas a longo prazo de duração. Absorvem-se, portanto, as ocasiões em que há grande volatilidade de preços e de condições comerciais.

45. Anteriormente, o TCU^[15] e o TCE/MG^[16] seguiam a orientação de que, no credenciamento, seria necessária a contratação de todos os credenciados, sem relação de exclusão entre aqueles que cumprissem com os requisitos para credenciarem-se. Embora houvesse esse entendimento, não só a Lei 14.133, de 2021, assim não o exigiu, como – após a edição da LLCA – houve mudança de orientação jurisprudencial do TCU (v.g., credenciamento de peritos^[17] e de escritórios de advocacia^[18]), com reconhecimento e tal situação por parte do TCE/MG^[19] (credenciamento de artistas locais).

46. A contratação de todos os credenciados sequer guardaria lógica com mercados fluidos. O que importa,

para a hipótese de mercados fluidos, é que todos os credenciados possam, ao menos **potencialmente**, ser contratados de acordo com regras isonômicas definidas no edital. Esse seria o real significado da ausência da relação de exclusão na hipótese de mercados fluidos. No momento da alocação da demanda, o credenciado que oferecer a melhor proposta, será agraciado.

47. Do contexto dos mercados fluidos também decorre que a finalidade do credenciamento não pode se esgotar com somente uma contratação nem mesmo com credenciamento de um só particular, pois isso distorceria toda a lógica do instituto.

48. Conforme dito alhures, o presente credenciamento de curativos se presta a auxiliar uma ocasião de inexigibilidade de licitação, razão pela qual a **inviabilidade de competição** pelo processo licitatório demanda, sobretudo, análise mercadológica – que deverá estar presente nos autos, conforme será analisado abaixo.

49. O alcance da expressão “inviabilidade de competição” também é foco de intenso debate doutrinário. Ronny Charles sustenta que a **inviabilidade de competição**, no credenciamento por inexigibilidade, deve ser compreendida em sentido amplo, não só como impossibilidade absoluta do uso da licitação. Diz o autor que a inviabilidade de competição “não restaria caracterizada apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual da Administração”[20], situações essas que foram atestadas pela área técnica.

50. Para fins de interpretação da expressão “inviabilidade de competição” no uso do credenciamento, adota-se – na presente manifestação jurídica - o entendimento de que essa inviabilidade fica demonstrada caso a área técnica constate, a partir de estudos de mercado, que o uso da licitação, embora não seja absolutamente impossível, é prejudicial ao alcance da política pública almejada, quando comparada à solução do credenciamento em mercados fluidos.

51. A par do requisito da inviabilidade de competição na inexigibilidade, a Lei 14.133, de 2021, art. 79, estabeleceu seis pressupostos do credenciamento em mercados fluidos, exigindo que:

(i) a existência de flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabilize a seleção de agente por meio de processo de licitação (art. 79, III) – atestado pela área técnica em relação ao gênero “materiais hospitalares” (129095933 e 129096446);

(ii) a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados (art. 79, § 1º, I) – atendido no **item 2.3** do edital;

(iii) o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação (art. 79, § 1º, III) – conforme edital (129102279);

(iv) a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação (art. 79, § 1º, IV) – **item 2.1.2** do edital (129102279);

(v) não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração (art. 79, § 1º, V) – cada contratação oriunda do credenciamento reclama autorização da autoridade competente, o que deverá ser observado em cada caso.

(vi) será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital (art. 79, § 1º, VI) – hipóteses de descredenciamento previstas no edital (129102279).

52. Sobre o requisito legal da existência de flutuação constante do valor da prestação, os preços devem apresentar intensa dinamicidade, com a constatação de variações em curto espaço de tempo e incontroláveis pelo fornecedor[21], tal como é o caso de aquisição de passagens aéreas, combustível ou contratação de aplicativos de transporte. **Não pode haver simples variabilidade de preços no mercado, variação ordinária, sob o risco de fuga indevida do procedimento licitatório**[22].

53. Sobre o requisito da inviabilidade por meio do processo regular de licitação (art. 79, III), foi atestada a impossibilidade de uso do rito convencional, nos seguintes termos (129100254, págs. 14 e 15):

O que ocorre, e nos termos da lei 14.133 isso fica ainda mais claro, é a

INVIABILIDADE da aquisição destes itens por meio do rito convencional da licitação, por dois motivos:

a) Todo e qualquer fracasso na licitação de itens de insumos hospitalares gera desabastecimento e, ainda que sejam 10% dos itens, são 10% de materiais que não ficarão à disposição para o atendimento à população; e

b) A base para o estudo é um robusto banco de dados de notas fiscais eletrônicas que registram preços de vendas para o mercado público e também para o mercado privado. Ele demonstra claramente que em muitas ocasiões, além da fluidez de preços, os preços praticados de venda para a iniciativa privada se encontram abaixo dos valores de venda praticado ao governo. Este argumento, por si só, serviria para comprovar que, no modelo tradicional de compras governamentais, o mercado precifica o custo de se vender para o Governo, sobretudo a imprevisibilidade do quantitativo a ser adquirido e quando, além da tempestividade de pagamento. Mas o cenário pode ser ainda pior e guarda relação direta com os prazos envolvidos entre a pesquisa de preços e a efetiva abertura de propostas no modelo tradicional de contratações, neste sentido, se a pesquisa é feita em um momento de alta de preços e a abertura da proposta é realizada num momento de baixa, com absoluta certeza o mapa de preços estará enviesado em um limite muito além da realidade de momento, a licitação restará bem-sucedida, mas com preços que poderão ser bem superiores aos praticados naquele momento.

Isto posto, restou de fato comprovada a fluidez de preços conforme a nota técnica e, de igual maneira, comprovado que as condições de contratação inviabilizam o procedimento regular de licitação, mas não impedem o caráter competitivo, que estará presente no Marketplace considerando que as empresas deverão apresentar seus preços no momento do registro de cada pedido. Por esta razão, este gestor entende que estão presentes os elementos de comprovação suficientes para que seja viabilizada a condução do processo de credenciamento pela FHEMIG para todos os insumos hospitalares, inclusive de curativos

54. Sobre a afirmativa da área técnica de que “os preços praticados de venda para a iniciativa privada se encontram abaixo dos valores de venda praticado ao governo”, recomenda-se que tal comparativo seja constantemente realizado durante toda a execução do presente credenciamento, a fim de apurar se tal realidade será ou não alterada.

55. A área técnica, sob sua exclusiva responsabilidade, traz diversos dados a fim de endossar a tipificação do caso ao conceito de mercados fluidos do art. 79, III, da LLCA. No documento Justificativa de Abertura do Processo (129095224), assevera-se ter sido constatado “que os processos conduzidos sob a tradicional modelagem de pregão para Registro de Preços (RP) levam, em média, cerca de 240 dias até a efetiva chegada do insumo nos estoques, além de apresentarem insucesso (licitações com itens desertos ou fracassados) em aproximadamente 20% dos casos”. O ETP, por sua vez, aponta que nos RPs realizados pela Fhemig “entre 2020 e 2023, o percentual médio de itens desertos, fracassados, revogados ou anulados nesses RP centralizados foi de 27%”. De acordo com a área técnica, “Esse cenário coloca em risco o abastecimento regular de materiais hospitalares nas Unidades Assistenciais”.

56. Adicionalmente, o Estudo Técnico - Mercado de Materiais Hospitalares (129095798) atestou “dispersão de preços” na ordem de 24% no mercado privado e de 16,07% no setor público, bem como a “ineficácia dos modelos tradicionais de contratação pública”, nos seguintes termos:

A partir da análise estatística aprofundada dos preços praticados no mercado de **materiais hospitalares**, aliada à leitura crítica dos pilares da vantajosidade previstos na Lei nº 14.133/2021, **é possível afirmar com segurança que este mercado apresenta características que o enquadram como fluido, conforme disposto no inciso III do art. 79 da Nova Lei de Licitações e Contratos.**

O estudo realizado com base em mais de 945 mil notas fiscais eletrônicas, utilizando técnicas estatísticas como coeficiente de variação (CV), bootstrap,

controle estatístico de processos (CEP) e boxplot, revelou uma **alta dispersão de preços, especialmente no setor privado, onde o CV médio ultrapassa 24%, com picos superiores a 1.000%.**

Essa variabilidade não é aleatória, mas sim reflexo de fatores estruturais como:

- Oscilações cambiais e logísticas;
- Sazonalidade e negociações por volume;
- Ausência de índices públicos de precificação;
- Impactos geopolíticos globais, como guerras civis (Rússia x Ucrânia, Israel x Irã/Hezbollah) e guerras comerciais (tarifa dos EUA).

Esses elementos tornam o mercado hospitalar altamente sensível a eventos externos e internos, dificultando a previsibilidade e a padronização de preços. **A consequência direta é a ineficácia dos modelos tradicionais de contratação pública, como o registro de preços e a concorrência**, que exigem fixação prévia de valores e não acompanham a dinâmica real do mercado. (grifo nosso)

57. De acordo com o Estudo Técnico (129095798) que embasa as constatações mercadológicas, houve análise de “945.379 registros de notas fiscais eletrônicas” (de 67 fornecedores) foi realizada em “materiais hospitalares” em geral. Segundo o documento, a base definitiva para as análises estatísticas leva em consideração “6.049 itens distintos com vendas para empresas privadas e 895 itens para empresas públicas, os quais compõem”. Ou seja, de um universo de quase 7.000 (sete mil) produtos hospitalares, foram eleitos 95 para serem fornecidos no presente credenciamento. Portanto, os resultados dos estudos, suas estatísticas e análise de mercado foram obtidos a partir de mercado amplo de produtos hospitalares, e não especificamente sobre curativos. A análise estatística constada a partir dessa base geral de materiais hospitalares não necessariamente reflete a realidade de variação dos preços e condições comerciais dos 95 produtos específicos elencados no termo de referência (curativos). Reclama-se, pois, afunilamento do estudo, para que seja constada a existência de dados específicos e exaradas conclusões também específicas relativas aos itens objeto do presente procedimento (curativos), a fim de que seja aferida com segurança – pela área técnica – a adequação do conceito de mercados fluidos às espécies de produtos que se pretende, de fato, contratar.

Do credenciamento em mercados fluidos na jurisprudência do TCE-MG e na doutrina especializada

58. De acordo com o TCE/MG, na Consulta [\[23\]](#) 1120202, de 2023 – que fixou prejulgamento de tese com caráter normativo – é viável a utilização do credenciamento em mercados fluidos, especialmente sobre material hospitalar, como no presente caso:

“(…) Ressalvadas as especificidades aplicáveis a cada espécie, ainda que pendente de regulamentação, **é possível a utilização do credenciamento fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/21 para a contratação de bens comuns** tais como medicamentos, **material hospitalar**, gêneros alimentícios, material de construção, peças e acessórios para veículos automotores e combustíveis, **desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais** e sejam devidamente justificadas, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração”. (g.n)

59. Um destaque ao julgado do TCE/MG deve ser realizado: ele não autoriza irrestritamente a contratação

por credenciamento dos bens comuns que especifica (materiais hospitalares, inclusive), deixando expresso aspecto condicional de extrema relevância, qual seja, ser viável o uso do credenciamento “**desde que as circunstâncias se amoldem às exigências legais**”. Disso se extrai que, independentemente do que a Administração visa comprar, o uso do credenciamento impescinde do atendimento aos requisitos legais. No caso do mercado fluido, a variação extrema de preços deve restar incontestavelmente demonstrada pela área demandante.

60. Rafael Sérgio esclarece que “(...) a hipótese do inciso III do art. 79 é a de mercados fluidos, situação em que há uma variação intensa do valor do objeto a ser contratado, o que inviabiliza a realização de um procedimento concorrencial de melhor proposta”[24].

61. De acordo com Joel de Menezes Niebuhr[25] “(...) é importante advertir, no entanto, que o inciso III do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021 admite o credenciamento apenas em mercados fluidos no “caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação”. Complementa o autor:

“(…) Não basta, para valer-se da inexigibilidade de licitação por meio de credenciamento, alegar que o preço de dado objeto sofre algum tipo de variação, mais ou menos intensa. Para o legislador, o credenciamento pressupõe que a flutuação do preço inviabilize a competição por meio de licitação. **O legislador, bem como se vê, não conferiu uma espécie de carta branca para que qualquer objeto cujo preço seja variável seja contratado sem licitação e por meio de credenciamento, que é, não se pode perder de vista, uma hipótese de inexigibilidade de licitação. (...)**”. (grifamos)

62. **Nesse contexto, é necessário que a área técnica demandante junte aos autos as estatísticas referentes ao grupamento de curativos, atestando inequivocamente se os estudos realizados conduzem a prejuízo da política pública almejada via procedimento competitivo ordinário.**

MINUTA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO (SEI 129102279)

63. O edital de credenciamento não se confunde com um edital de licitação, em que há, por exemplo, critérios de julgamento. No edital de credenciamento, a Administração deve veicular as condições das contratações futuras, definição do objeto a ser contratado com suas condições de execução, critérios para definir a remuneração e outras previsões pertinentes[26].

64. A análise da minuta do Edital e do Contrato anexo será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso.

65. O **item 1** refere-se ao preâmbulo e à legislação pertinente.

66. O **item 2** trata das disposições preliminares.

67. O **subitem 2.3** esclarece que “O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, permitindo o cadastramento de novos interessados a qualquer tempo, desde que atendidas integralmente as exigências previstas neste edital e em seus anexos”. A divulgação do edital deve ser realizada não só no Órgão de Imprensa Oficial do Estado com também no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP).

68. O **item 3** apresenta o objeto do credenciamento (aquisição de curativos).

69. O **item 4** traz a justificativa da área técnica sobre a modelagem do credenciamento. O **subitem 4.2** registra que “A fluidez do mercado de materiais hospitalares foi constatada por meio do relatório técnico [“Do Preço à Estratégia: A Fluidez do Mercado de Materiais hospitalares e os Desafios da Contratação Pública”](#) que partiu da análise de um banco de dados constituído por mais de 945 mil notas fiscais

eletrônicas utilizando técnicas estatísticas como coeficiente de variação (CV), z-score, bootstrap e controle estatístico de processos”.

70. Já no **subitem 4.3** consta que “O Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborado nos termos do art. 18, § 1º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA, concluiu pela incompatibilidade entre as modelagens tradicionais de aquisição, notadamente por meio de pregões para Registro de Preços (RP), e a notória volatilidade do mercado de materiais hospitalares, tendo em vista que a fixação de preços pelo período mínimo de um ano não coaduna com as oscilações do mercado e acaba por produzir resultados subótimos”. (grifamos)

71. O **item 5** trata do prazo de vigência.

72. O **subitem 5.1** informa que “O presente edital de credenciamento permanecerá aberto, de forma contínua, permitindo o cadastramento permanente de novos interessados, nos termos do art. 79, parágrafo único, inciso I da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA”. (g.n) Nesse ponto, deve ser retificada a redação do **subitem 5.1** da minuta do edital de credenciamento, substituindo-se a referência ao “art. 79, parágrafo único, inciso I” pela indicação correspondente ao art. 79, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, na redação vigente após a Lei nº 15.266/2025, de modo a eliminar vício de técnica legislativa e reduzir margem de impugnação por desatualização normativa.

73. Já o **item 6** elenca as condições de participação.

74. Apenas a título de argumentação, é válido registrar que, em relação aos benefícios legais para ME e EPP's, o TCE-MG (Representação 1071413, de 2022) entendeu que “(...) O tratamento diferenciado aos microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte não se aplica aos procedimentos de inexigibilidade, inclusive credenciamentos. (g.n) Ainda de acordo com o TCE-MG:

(...) Tendo em vista a inaplicabilidade ao credenciamento as disposições dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar no 123/06, ante a previsão do art. 49, IV, do mesmo diploma que favorecem os MEI, as ME e as EPP e considerando que, nos procedimentos regidos pelo regime anterior à Lei n. 14.133/21, o modelo de aplicação do tratamento privilegiado, quando cabível, não relaciona o valor estimado do item licitado e o limite de enquadramento da empresa, julga-se regular o apontamento. (g.n)

75. O **item 7** dispõe sobre os pedidos de esclarecimentos e das impugnações ao edital.

76. O **item 8** traz informações sobre a plataforma eletrônica de credenciamento e o **item 9** refere-se aos requerimentos de credenciamento.

77. O **item 10** apresenta os procedimentos referentes à análise dos requerimentos.

78. O **item 11** trata da manutenção do credenciamento e o **item 12**, do descredenciamento. No **item 12.2**, consta que o pedido de descredenciamento realizado pelo credenciado “deverá ser submetido mediante solicitação formal, devidamente fundamentada, encaminhada ao e-mail credenciamento.marketplace@fhemig.mg.gov.br, com o assunto [EDITAL 110/2025] – Descredenciamento”. Contudo, não se pode obrigar o particular a manter-se credenciado, bastando a simples solicitação de seu descredenciamento[27]. Conforme preleciona Marçal Justen Filho, “descredenciamento por manifestação de vontade do credenciado não exige motivação, fundando-se em juízo de conveniência do particular”[28], pelo que se recomenda a retirada da exigência “devidamente fundamentada”, tendo em vista que a simples solicitação é suficiente para o descredenciamento.

79. O **item 13** elenca os procedimentos de recursos acerca das decisões da Comissão de Credenciamento. Marçal Justen Filho defende que “A decisão que deferir ou indeferir o credenciamento se sujeita a recurso administrativo (...) do art. 165, I, a”[29], bem como que, uma vez indeferido o credenciamento, nada impede que renove seu pedido após apresentar a devida documentação[30].

80. Já o **item 14**, cuida da seleção e contratação. O **subitem 14.2.2** estabelece que “Os quantitativos dos itens serão determinados de acordo com a demanda da FHEMIG e de outros órgãos aderentes, por meio de

informações expressas em Termo de Adesão. Devido à aplicação do modelo “*just in time*”, não será assegurado quantitativo mínimo ou máximo nas aquisições a serem realizadas”. (g.n)

81. A Advocacia-Geral da União (AGU) registrou entendimento por meio do Parecer[31] nº 00004/2024/CGEST/CGU/AGU, no sentido de que “(...) É possível a realização de um edital de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos, diante de sua natureza de *framework* aberto”.

“(…) Com relação à possibilidade de realização de um edital de credenciamento **sem quantitativos previamente estabelecidos**, ela parece natural ao modelo deste instrumento auxiliar, enquanto *framework* aberto, notadamente na hipótese de mercados fluidos. Diante da demanda apresentada pela Administração, caberá ao fornecedor credenciado interessado e apto fornecimento, apresentar sua proposta, através da plataforma, para avaliação e definição pelo órgão condutor do procedimento auxiliar, de qual será o executor da contratação.

Diferentemente de uma ata de registro de preço, em que a demanda potencial da administração necessita ser posta previamente, para que os licitantes apresentem o preço a ser registrado, no caso do credenciamento para mercados fluidos, pela sua natureza aberta, o quantitativo do produto/serviço a ser demandado apenas será informado quando as demandas forem apresentadas, no transcorrer da vigência do credenciamento”. (g.n)

82. **Mesmo em se tratando de espécie de expediente em que as quantidades serão variáveis ao longo da execução contratual, o que dispensa a estipulação de quantitativo máximo a ser executado, a veiculação do quantitativo estimado, com base no histórico anterior, ganha especial relevo no credenciamento. Isso porque o interesse do mercado em se credenciar certamente levará em conta o potencial de aquisições que podem ser feitas pela Administração ao longo da vigência do credenciamento. Isso reduz a assimetria informacional e tem o potencial de gerar propostas mais vantajosas. Nesse sentido, foram especificados os quantitativos nas págs.. 21 a 25 do SEI 129100254. Recomenda-se que esses quantitativos individualizados estimados sejam veiculados quando da publicação do edital, não com finalidade vinculativa/limitativa para o momento da execução, mas com o intuito informativo/indicativo, além de ser ação que reflete o devido planejamento e transparência. Isso se recomenda especialmente em função do TCE/MG ter, recentemente, suspenso edital de credenciamento em razão da ausência de “estimativa de quantidades lastreada na demanda real” (TCE/MG, Denúncia 1192283, pub. 22/08/2025).**

83. **De acordo com a área técnica, “A memória de cálculo, bem como os demais documentos que dão suporte ao detalhamento das quantidades estimadas, podem ser localizadas no processo SEI de nº 2270.01.0039440/2024-02”, razão pela qual se recomenda relacionar o referido processo – ao qual a Advocacia-Geral do Estado não tem acesso – aos presentes autos.**

84. O **subitem 14.3.5** prevê que “(...) Em caso de empate dos valores cotados por duas ou mais credenciadas, será assegurada a preferência à credenciada que apresentou sua cotação primeiro, de acordo com a ordem cronológica dos registros no sistema do Portal de Compras MG”. (g.n)

85. Sobre o critério de desempate em credenciamento, registra-se interessante julgado do TCE-ES[32], entendendo que “(...) O critério de desempate previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006, reforçado no § 2º do art. 60 da Lei no 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em favor de microempresas e empresas de pequeno porte **não é aplicável no credenciamento, por não se tratar de licitação propriamente dita**, mas de procedimento auxiliar de contratação direta por inexigibilidade, sem disputa de propostas, conforme vedação do art. 49, inciso IV, da LC 123/2006”. (g.n)

86. A execução contratual é tratada pelo **item 15**, enquanto o **item 16** refere-se ao pagamento, com referência às condições estabelecidas no Anexo I – Termo de Referência.

87. O **item 17** dispõe sobre a adesão ao credenciamento por outros órgãos e entidades. A despeito de a Lei 14.133, de 2021, não prever expressamente que o credenciamento possa ser compartilhado entre órgãos e entidades, não há óbice a tal possibilidade, especialmente em função do art. 19, I da LCCA[33], que

estabelece, como dever da Administração Pública, a instituição de instrumentos que permitam a centralização de procedimentos de aquisição. Ademais, o compartilhamento do credenciamento por diversos órgãos também é chancelado por doutrina abalizada^[34]. **Apenas recomenda-se que a adesão de outros órgãos e entidades preceda a publicação do edital, a fim de que a estimativa de quantidade – embora não seja vinculativa/limitativa no credenciamento em mercados fluidos – se aproxime o máximo possível da realidade, a fim de despertar o maior interesse possível no mercado de privilegiar a transparência.**

88. O **item 18** prevê sobre a anulação e revogação do edital de credenciamento.

89. O **item 19** está sem o título, o que deve ser saneado.

90. O **item 20** refere-se aos anexos, sendo: anexo I – Termo de Referência; anexo II – modelo de proposta comercial; anexo III – Minuta de Autorização de Fornecimento (AF); anexo IV – Relatório de Consulta Pública; e anexo V – Minuta de Termo de adesão dos órgãos.

DOS ANEXOS DO EDITAL

ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA (SEI 129102503)

91. O **item 1** refere-se ao objeto do credenciamento.

92. O **subitem 1.3.1** prevê que “O presente credenciamento é VINCULADO AO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO DE MMH – CURATIVOS, instaurado pela FHEMIG por meio do [Edital de Pré-qualificação nº 01/2025 \(Edital de Chamamento Público nº 97/2025\)](#), nos termos do art. 80 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA”.

93. O **item 2** traz a fundamentação da contratação.

94. Já o **item 3** trata dos requisitos a contratação.

95. O **subitem 3.2.1** permite a participação de consórcios e cooperativas.

96. O **subitem 3.3.1** veda a subcontratação parcial ou total do objeto contratual.

97. O **subitem 3.4.1** trata da sustentabilidade.

98. Em relação à sustentabilidade (subitem 3.4.1), a Lei 14.133, de 2021 prevê em seus arts. 5º e 11º, inc. V, a necessidade de observância de variados princípios e finalidades, inserindo-se nas contratações públicas o dever de se estabelecer critérios objetivos que promovam o incentivo ao desenvolvimento nacional sustentável.

99. A respeito, convém a esta Assessoria Jurídica orientar que, além do Decreto Estadual nº 48.938/2024, sejam observadas nas minutas correspondentes as disposições do [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis](#), aplicáveis à contratação em tese, na qualidade de boa prática administrativa admitida pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 1056/2017-Plenário.

100. O **subitem 3.5.1** prevê sobre a indicação de marcas ou modelos. “O presente credenciamento se dará exclusivamente no escopo das marcas e modelos previamente certificados por meio do [Edital de Pré-qualificação nº 01/2025 \(Edital de Chamamento Público nº 97/2025\)](#), conforme previsão constante no art. 80, §10º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA”.

101. O **subitem 3.5.2** informa que “A lista atualizada de marcas e modelos pré-qualificados estará disponível para consulta pública no [Portal Eletrônico da FHEMIG](#), devendo os interessados observarem rigorosamente os itens pré-qualificados para fins de credenciamento, proposta de preço e fornecimento”.

102. Já o **subitem 3.9.1** faz referência à garantia do produto, da manutenção e da assistência técnica.

103. O **subitem 3.10.1** informa sobre a desnecessidade de vistoria prévia ao local de entrega do objeto.

104. O **item 4** dispõe sobre o modelo de execução do objeto.

105. O **item 5** prevê os critérios de medição e pagamento.

106. O **subitem 5.1** trata do recebimento. De acordo com Ronny Charles (2022, p.753), deve-se atentar para a diferença entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo. Enquanto o primeiro é feito pelo fiscal do contrato, o segundo é feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente.

107. A diferença se justifica, pois, o recebimento definitivo pressupõe a análise e a avaliação detalhada da prestação contratual, para sua consequente aceitação. Nem o recebimento provisório nem o definitivo têm o condão de excluir a responsabilidade civil pela perfeita execução do contrato. Mesmo recebida definitivamente a prestação contratual, eventuais falhas poderão ensejar a adoção das medidas administrativas ou judiciais pertinentes.

108. O modelo de gestão da contratação é tratado no **item 6**.

109. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece em seu art.104, inciso III que “O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: (...) III - fiscalizar sua execução”.

110. O art. 117 da norma ainda determina que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição, o que deverá ser observado em cada contratação oriunda do credenciamento.

111. O §3º do art.8º da referida lei estabelece que:

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (g.n.)

112. Nesse sentido, foi publicado o Decreto Estadual nº 48.587/2023, que dispõe sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos.[\[35\]](#)

113. Destaca-se que somente “Excepcionalmente, as funções de gestor e fiscal poderão recair sobre a mesma pessoa, desde que devidamente justificado pela autoridade competente e que não haja prejuízo ao acompanhamento da execução contratual”, conforme aduz o § 2º do art. 14 do Decreto nº 48.587/2023, logo, a autoridade competente deve motivar, demonstrando que não há prejuízo para o acompanhamento da execução contratual, em respeito ao princípio da segregação de funções.[\[36\]](#)

114. A forma prevista no Decreto nº 48.587/2023 para a designação do Fiscal e do Gestor deve ser observada, transcreve-se:

Art. 4º – Para o exercício da função, os agentes de contratação, a equipe de apoio, a comissão de contratação, os gestores e fiscais do contrato e seus substitutos **deverão ser formalmente cientificados da sua designação.**

Parágrafo único – A ciência prevista no caput, na hipótese do gestor e dos fiscais de contratos, deverá mencionar a indicação e as respectivas atribuições e ocorrerá antes da formalização do ato de designação. (g.n.)

115. Ademais, enfatiza-se que todas as disposições referentes aos requisitos e atribuições relativas às funções de Fiscal e Gestor do contrato constantes no Decreto nº 48.587/2023 deverão ser observadas.

116. O **item 7** cuida da forma e critérios de seleção do fornecedor. Informa o subitem 7.3.1 que “A apresentação de amostras no presente credenciamento será dispensada, tendo em vista a prévia avaliação, testagem e homologação dos produtos ofertados por meio do procedimento auxiliar de pré-qualificação,

conforme previsto no art. 80 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA”.

117. Sobre o tema, o subitem 3.5.2 do Termo de Referência em análise informa que “A lista atualizada de marcas e modelos pré-qualificados estará disponível para consulta pública no [Portal Eletrônico da FHEMIG](#), devendo os interessados observarem rigorosamente os itens pré-qualificados para fins de credenciamento, proposta de preço e fornecimento”.

118. O **item 8** trata dos documentos de habilitação (Jurídica, Fiscal, Social, Trabalhista, Econômico-Financeira, Técnico-operacional e Técnico-Profissional).

119. De acordo com a Lei 14.133, de 2021, art. 18, IX, devem constar dos autos as justificativas de qualificação técnica.

120. Conforme entendimento do TCE/MG, na Denúncia 1.071.367 (27.08.2020), é possível exigir o alvará sanitário (subitem 8.1.4.2.1) na fase de habilitação quando pertinente ao objeto, desde que imprescindível ao objeto, a fim de que não ocorra restrição injustificada.

121. A respeito do subitem 8.1.4.2.2, (exigência de Autorização de Funcionamento (AFE) expedida pela ANVISA), destaca-se o Acórdão 634/2019-Plenário do TCU:

“(…) 174. A atividade de autorização de funcionamento de empresas (AFE) é **obrigatória, a depender do ramo de produção industrial, nos termos dispostos na Lei 6.360, de 23/9/1976, e na Lei 9.782, de 26/1/1999**. De acordo com a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 16, de 1/4/2014 – Anvisa, “a AFE é exigida de cada empresa que realiza as atividades de armazenamento, distribuição, embalagem, expedição, exportação, extração, fabricação, fracionamento, importação, produção, purificação, reembalagem, síntese, transformação e transporte de **medicamentos e insumos farmacêuticos destinados a uso humano**, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes saneantes e envase ou enchimento de gases medicinais”. (grifamos)

122. O **item 9** elenca as obrigações específicas das partes.

123. O **item 10** prevê as hipóteses de infrações e sanções administrativas.

124. Por fim, o **item 11** trata da adequação orçamentária. O subitem 11.1 informa que “Uma vez que se trata de procedimento auxiliar de credenciamento, que não gera, por si só, a obrigação da Administração de contratar, a indicação da(s) dotação(ões) orçamentárias somente será exigida para a efetivação da contratação, devendo a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários ser apresentada no momento da abertura da proposta de preço de compra”, entendimento que se mostra correto.

125. **A pesquisa de preços/cotações de mercado em mercados fluidos não ocorre na etapa de planejamento. De acordo com a LCCA, a pesquisa de mercado é diferida para momento da contratação (art. 79, § 1º, IV[37]). Isso porque a pesquisa de preços prévia à publicação do edital de chamamento se mostra incompatível com a ideia de volatilidade de preços e condições comerciais. Apesar de a lei ter estipulado que, nos mercados fluidos, a Administração deverá “registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação”, ela não definiu se a essa cotação deverá obrigatoriamente seguir os ditames do art. 23 ou se outra forma de cotação de preços mais simplificada é possível (tal como a cotação concomitante à seleção da proposta mais vantajosa nas Cotejs – art. 14, § 1º, da Resolução Seplag nº 34, de 2023).**

126. Essa lacuna legal deverá ser definida em regulamento ou, na ausência dele, no próprio edital. De todo modo, a postergação da pesquisa de preços para o momento da contratação não autoriza que o edital e seus anexos sejam silentes a respeito. Por isso, deverá ser definido no TR (ou edital) como ocorrerá a pesquisa de preços no momento da contratação (seguirá os ditames do art. 23 da LLCA ou será concomitante, como ocorre na COTEP? Se concomitante, necessitará de algum complemento de cotação por parte do comprador?), especificando a quem cumpre a obrigação legal e de que maneira ela será materializada. De uma forma ou de outra, recomenda-se que, ao órgão/entidade comprador, seja atribuído a tarefa de verificação se o preço vencedor é compatível com o de mercado, adicionalmente à eventual pesquisa concomitante, caso adotada.

127. A título de exemplo, o edital de credenciamento do Contrata+Brasil do Governo Federal definiu que caberá ao órgão comprador realizar o procedimento administrativo de realização da pesquisa de preços para obtenção do orçamento estimado, bem como que a estimativa de preços poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa[38].

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

128. A instrução do processo de credenciamento possui dupla abordagem: (i) a instrução do credenciamento e (ii) a instrução das contratações oriundas do credenciamento. Ambas devem conter os elementos da inexigibilidade e estrita observância ao art. 72 da LLCA, o qual estabelece de que maneira os processos de contratação direta devem ser instruídos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Documento de formalização da demanda e ETP (art. 72, I)

129. Os autos estão instruídos com documentação que formaliza a demanda (Justificativa nº 129095224/FHEMIG/DPGF/GPGS – 129095224) e com o ETP (129095224), que foi complementado pela Nota Técnica nº 3/FHEMIG/DPGF/GPGS/2025 (129102045, págs. 19 a 50). Nos autos de cada processo oriundo desse credenciamento, também deverá ser juntado o DFD, o ETP ou a justificativa de sua dispensa.

Estimativa de despesa e pesquisa de preços (art. 72, II e VII)

130. Na Nota Técnica nº 3 (129100254) a área técnica estimou a despesa geral com base no histórico anual de consumo da Fhemig entre os anos de 2022 e 2025, para itens de curativos conforme despesa liquidada:

Período	Média Anual Valor Despesa Liquidada	Média anual Quantidade itens de curativos liquidados
2022- 2025	R\$ 8.415.124,63	650.374

131. A definição de quantidades e valores no credenciamento em mercados fluidos, por se tratar de *framework* aberto (incerteza em relação a quantidades e valores durante a fase de planejamento e de execução contratual), ganha relevo distinto das licitações e contratações comuns. Nesse sentido, o próprio Estudo Técnico Preliminar concluiu pela incompatibilidade entre as modelagens tradicionais de aquisição, notadamente por meio de pregões para Registro de Preços (RP), e a notória volatilidade do mercado de materiais hospitalares, atestando que a fixação de preços pelo período mínimo de um ano não coaduna com as oscilações do mercado e acaba por produzir resultados subótimos.

132. Em mercados fluidos, a definição, no edital e anexos, de valores e quantidades ganha caráter informativo e não vinculativo/limitativo. A divulgação desses dados, quando da divulgação do edital de credenciamento, auxilia na redução da assimetria informacional, com o potencial de atrair maior número de interessados e – consequentemente – de permitir a oferta de propostas mais vantajosas.

133. Sobre a pesquisa de mercado – que não é dispensada pela lei no credenciamento de mercados fluidos (art. 79, § 1º, IV) – reiteram-se as observações realizadas quando da análise do termo de referência.

Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos (art. 72, III)

134. A necessidade de manifestação jurídica resta suprida com a emissão do presente parecer, sendo – conforme acima explanado - desnecessária a emissão de pareceres jurídicos quando das execuções contratuais, embora a elas o presente parecer deva ser juntado a título instrutório. Os pareceres técnicos compõem a instrução dos autos, com destaque para o Estudo Técnico de Materiais Hospitalares (129095798), o ETP (129096446) e a Nota Técnica nº 3/FHEMIG/DPGF/GPGS/2025 (129102045, págs. 19 a 50).

Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, IV)

135. Tendo em vista a modelagem legal de credenciamento em mercados fluidos e a facultatividade na execução contratual, as declarações de disponibilidade financeira e orçamentária somente serão exigíveis no momento das contratações.

Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, V)

136. Os requisitos para habilitação estão descritos no **item 8** do termo de referência e a comprovação de seu atendimento deverá constar dos autos das contratações oriundas do credenciamento.

Razão da escolha do contratado (art. 72, VI)

137. Tendo em vista a modelagem legal de credenciamento em mercados fluidos, a despeito de se tratar de situação de inexigibilidade de licitação, a escolha do fornecedor ocorrerá de acordo com as regras objetivadas no edital e no momento da alocação da demanda, conforme **item 7** do Termo de Referência no **item 14** do edital. A razão da escolha do fornecedor (menor preço) deverá constar dos autos de cada uma das contratações.

Autorização da autoridade competente (art. 72,VIII)

138. Cada execução/contratação deverá conter autorização da respectiva autoridade competente. Ressalte-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, LLCA).

Regularidade cadastral

139. No momento de cada execução, deverá ser juntado o Certificado de Registro Cadastral – CRC ou eventual documentação avulsa que comprove a regularidade habilitatória do fornecedor.

Fiscalização contratual

140. Em cada execução individualizada deverá ter a nomeação de gestor e fiscal do contrato (art. 117 da LCCA), podendo uma só pessoa ser designada para ambas as funções no caso de baixa complexidade da prestação e da relação contratual (conforme autoriza o § 2º do art. 14 do Decreto nº 48.587/2023, aplicável ao credenciamento por analogia), o que deve ser justificado em cada contratação.

Da instrução dos processos de contratação oriundas do credenciamento

141. Tendo em vista a ausência de regulamentação estadual sobre credenciamento, recomenda-se que o órgão credenciante preveja, nos autos, a maneira pela qual os órgãos aderentes do Governo Estadual Mineiro devem instruir seus respectivos processos de compra, observados os requisitos legais mínimos apontas acima. Não só devem estar presentes todos os elementos do art. 72, como também se recomenda a juntada da documentação do próprio credenciamento, ainda que seja de forma relacionada no SEI ou mesmo com a disponibilização de link de acesso.

DEMAIS ANEXOS

142. O processo também encontra-se instruído com os seguintes anexos ao edital de credenciamento: anexo II – modelo de proposta comercial, (129102601); anexo III – Minuta de Autorização de Fornecimento (AF), (129102686); anexo IV – Relatório de Consulta Pública, (129117140); e anexo V – Minuta de Termo de adesão dos órgãos (129102950).

143. Sobre a Consulta Pública, é importante citar o art. 21 da Lei 14.133, de 2021, que prevê a possibilidade de realização de audiência e consulta pública^[39]. O processo encontra-se instruído com o Relatório de Consulta Pública, (SEI 129117140), ocasião em que não apareceram interessados.

CONCLUSÃO

144. Considerando todo o exposto, nos limites da análise jurídica, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos e os juízos de oportunidade e conveniência, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela aprovação do edital (e demais documentos), bem como pela viabilidade da inexigibilidade de licitação, com fulcro nos arts. **74, IV c/c 79, III**, ambos da Lei 14.133/2021, para fins de credenciamento em mercados fluidos – “aquisição de materiais hospitalares, em atendimento à demanda da FHEMIG e de vários órgãos e entidades da Administração Pública”, vez que respeitados os limites legais impostos pela legislação vigente, notadamente, à Lei Federal 14.133/2021, **desde que sejam observadas as ressalvas e recomendações resumidas a seguir (sem prejuízo das demais constantes do parecer):**

- a. Recomenda-se que a Nota Técnica nº 3/FHEMIG/DPGF/GPGS/2025, que complementa o Estudo Técnico Preliminar, seja juntada aos autos de forma apartada, ou seja, dissociada do SEI 129100254;
- b. Os estudos de mercado e conclusões deverão ser afunilados a fim de que seja constata a realidade de mercado específica do grupamento de produtos que se pretende contratar (curativos), atestando-se, inequivocamente, se os estudos realizados conduzem a prejuízo da política pública almejada via procedimento competitivo ordinário.
- c. Deve ser retificada a redação do **subitem 5.1** da minuta do edital de credenciamento, substituindo-se a referência ao “art. 79, parágrafo único, inciso I” pela indicação correspondente ao art. 79, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, na redação vigente após a recente edição da Lei nº 15.266/2025.
- d. No **subitem 12.2** do edital, deverá ser retirada a exigência de que a solicitação de descredenciamento seja “devidamente fundamentada”, tendo em vista que o simples pedido é suficiente para o descredenciamento.
- e. O **item 19** está sem o título, o que deve ser saneado.
- f. Recomenda-se que os quantitativos individualizados estimados dos curativos sejam veiculados quando da publicação do edital, com o intuito informativo/indicativo. Além de ser ação que reflete o devido planejamento e transparência, especialmente em função do TCE/MG ter, recentemente, suspenso edital de credenciamento em razão da ausência de “estimativa de quantidades lastreada na demanda real” (TCE/MG, Denúncia 1192283, pub. 22/08/2025).
- g. Deverá ser definido no TR (ou edital) como será procedimentalizada a pesquisa de preços no momento da contratação (seguirá os ditames do art. 23 da LLCA ou será concomitante, como ocorre na COTEP? Se concomitante, necessitará de algum complemento de cotação por parte do comprador?), especificando-se a quem cumpre a obrigação legal e de que maneira ela será materializada. De uma forma ou de outra, recomenda-se que ao órgão/entidade comprador seja atribuída a tarefa de verificação se o preço vencedor é compatível com o de mercado, adicionalmente à eventual pesquisa concomitante, caso adotada.
- h. Recomenda-se que a adesão de outros órgãos e entidades preceda a publicação do edital, a fim de que a estimativa de quantidade – embora não seja vinculativa/limitativa no credenciamento em mercados fluidos – se aproxime o máximo possível da realidade, a fim de despertar o maior interesse possível no mercado de privilegiar a transparência.

145. A presente análise jurídica dispensa a emissão de parecer para cada contrato a ser realizado.

146. O parecer jurídico emitido tem natureza meramente opinativa, **não** vinculando a decisão a ser tomada pelo agente competente[\[40\]](#).

É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de janeiro de 2026

Procuradores componentes do Grupo de Trabalho da Advocacia-Geral do Estado sobre a aplicação da Lei 14.133, de 2021

(Ordem de Serviço CJ Nº 4, de 27 de fevereiro de 2024, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais):

Procurador-Relator da matéria:

EDUARDO GROSSI FRANCO NETO

Procurador do Estado

Assessor Jurídico-Chefe da AJUR/Subcomp-Seplag

Demais integrantes do GT/AGE/NLLC:

TATIANA SALES CÚRCIO FERREIRA

Procuradora do Estado

Coordenadora-Geral do [Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado – NAJ](#)

MATHEUS FERNANDES FIGUEIREDO COUTO

Procurador do Estado

Coordenador de área na Consultoria Jurídica

RICARDO AGRA VILLARIM

Procurador do Estado

Pela Fhemig:

JOÃO VIANA DA COSTA

Procurador-Chefe da Fhemig

Procurador do Estado

Aprovado:

RAFAEL REZENDA FARIA

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

FÁBIO MURILO NAZAR

Advogado-Geral do Estado

[1] Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/resolucao-93-de-25-2-2021/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

[2] JUSTEN FILHO. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2025, p. 1201.

[3] RESOLUÇÃO Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco Nº 249, DE 7 DE AGOSTO DE 2024.

Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-249-2024-dispoe-sobre-os-procedimentos-a-serem-observados-no-planejamento-das-aquisicoes-e-na-gestao-de-medicamentos-e-produtos-para-saude-no-ambito-da-administracao-publica-estadual-e-municipal-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao>

Acesso em 06.01.2026. 14:56.

[4] Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o **caput** deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

[5] TCU. Manual de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-1-credenciamento-2/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

[6] FRANCO NETO, Eduardo Grossi. Centralização de compras públicas no Brasil: análise comparativa entre os modelos norte-americano e comunitário europeu de Acordos-Quadro e os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 14.133/2021. Londrina: Thoth.

[7] CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Credenciamento: hipótese de inexigibilidade. Disponível em: <https://direitoadministrativoparatodos.com/credenciamento-como-hipotese-de-inexigibilidade/>. Acesso em 06 jan. 2026.

[8] Nas palavras de Ronny Charles: “Não se deve confundir o credenciamento com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele. A natureza jurídica do credenciamento não equivale à de uma hipótese de inexigibilidade ou mesmo do contrato administrativo firmado. Ele mais se aproxima de um procedimento auxiliar, como o registro cadastral ou a pré-qualificação permanente, produzido para justificar ulteriores contratações diretas” (CHARLES, Ronny. A Nova Lei de Licitações, credenciamento e e-market place: o turning point da inovação nas compras públicas. Disponível em

<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>. Acesso em 06.01.2026. 14:25).

[9] No âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, nos Pareceres nº 15.200, de 06.08.2012 (fazia referência ao Parecer nº 15.162, de 30.03.2012); nº 15.454, de 18.03.2015; e nº 15.895, de 12.07.2017, entendia-se que o credenciamento configurava hipótese e inexigibilidade.

[10] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações e contratações públicas comentadas**. 16º ed. São Paulo: Juspodvim. 2025, p. 519.

[11] Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV - **objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento** (grifamos).

[12] Advoga o jurista que “O credenciamento é uma solução jurídica que permite a contratação direta de bens ou serviços (...) configurando situação de inexigibilidade de licitação”. In JUSTEN FILHO. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2025, p. 1199.

[13] Art. 6º A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial:

(...)

I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no [inciso IV do caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021](#)

[14] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações e contratações públicas comentadas**. 16º ed. São Paulo: Juspodvim. 2025, p. 520.

[15] TCU, Acórdão 2504/2017-Primeira Câmara; [Acórdão 351/2010-TCU-Plenário](#).

[16][16] TCE/MG, CONSULTA n. 1088802. Rel. CONS. DURVAL ANGELO. Sessão do dia 13/08/25. Disponibilizada no DOC do dia 26/08/25. Colegiado. PLENO.

[17] TCU, Acórdãos n. 2192/2025,

[18] TCU, [Acórdão 533/2022-TCU-Plenário](#).

[19] TCE/MG, CONSULTA n. 1148861. Rel. CONS. SUBST. TELMO PASSARELI. Sessão do dia 07/02/24. Disponibilizada no DOC do dia 29/02/24. Colegiado. PLENO.

[20] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. P. 520.

[21] JUSTEN FILHO, 2025, p. 1209; 1216.

[22] *Idem*. p. 1217.

[23] Disponível em: <https://mapjuris.tce.mg.gov.br/TextualDadosProcesso/DetalhesExcerto/1120202#!>

Acesso em: 23-12-2025. Acesso também pelo Link: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2023/07/Acordao-TCE-consulta-14133.pdf>

[24] FORTINI, Cristiana. CAMARÃO, Tatiana. OLIVEIRA. Rafael Sérgio de. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. V-2. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 192.

[25] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo** / Joel de Menezes Niebuhr. -- 8. ed. --. Belo Horizonte: Fórum, 2025. (Coleção Fórum MENEZES NIEBUHR). p. 255.

[26] JUSTEN FILHO. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2025, p. 1202.

[27] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 527.

[28] JUSTEN FILHO, 2025, p. 1214.

[29] JUSTEN FILHO, 2025, p. 1206.

[30] *Idem*.

[31] Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/02/Parecer-0004_CGEST.pdf

Acesso em: 06.01.2026, 17:31

[32] **Acórdão TC-354/2025**, Processo TC-1601/2024, relator conselheiro Davi Diniz Carvalho, publicado em 01/04/2025.

[33] Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

[34] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações e contratações públicas comentadas**. 13º ed. São Paulo: Juspodvim. 2022, p. 481.

[35] Art. 14 – A autoridade competente deverá designar o gestor e o fiscal para o contrato, bem como seus substitutos.

§ 1º – A autoridade competente poderá designar, em ato motivado, mais de um gestor ou fiscal de contrato para o contrato e deverá dispor sobre a forma de coordenação e de distribuição dos trabalhos entre eles.

§ 2º – Excepcionalmente, as funções de gestor e fiscal poderão recair sobre a mesma pessoa, desde que devidamente justificado pela autoridade competente e que não haja prejuízo ao acompanhamento da execução contratual.

§ 3º – Para a designação de que trata o caput, devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos fiscalizados ou geridos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

§ 4º – Será facultada a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar o representante da Administração nas atividades de fiscalização, observando-se as seguintes regras:

I – a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II – a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade do fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

§ 5º – Excepcional e motivadamente, a gestão do contrato poderá ser exercida por setor do órgão ou da entidade designado pela autoridade de que trata o caput.

§ 6º – Na hipótese prevista no § 5º, o titular do setor responderá pelas decisões e pelas ações tomadas no seu âmbito de atuação.

§ 7º – Nos casos de atraso ou de falta de designação, de desligamento e de afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou dos fiscais do contrato e dos respectivos substitutos, até que seja providenciada a designação, as atribuições de gestor ou de fiscal caberão ao responsável pela designação, ressalvada previsão em contrário em norma interna do órgão ou da entidade. (g.n.)

[36] Art. 6º – O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único – A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o *caput* será avaliada na situação fática processual e poderá ser ajustada em razão de características do caso concreto, tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

[37] Art. 79.

(...)

§ 1º Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

(...)

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

[38] Disponível em: <https://www.gov.br/contratamaisbrasil/pt-br/central-de-conteudo/editais-e-regulamentacao/edital-e-regulamentacao>. Acesso em: 16 jan. 2026.

[39] Art. 21 - A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

[40] TCE/MG, Denúncia nº 887.859, Rel. Cláudio Terrão, pub. 07/03/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Grossi Franco Neto, Procurador(a) do Estado**, em 18/01/2026, às 22:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 19/01/2026, às 08:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Viana da Costa, Procurador(a) Chefe**, em 19/01/2026, às 11:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Fernandes Figueiredo Couto, Procurador(a) do Estado**, em 19/01/2026, às 13:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 19/01/2026, às 13:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Sales Curcio Ferreira, Procurador(a) do Estado**, em 20/01/2026, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Murilo Nazar, Advogado(a) Geral do Estado**, em 21/01/2026, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **131367727** e o código CRC **89AFD3B8**.

Referência: Processo nº 2270.01.0076936/2025-93

SEI nº 131367727