Parecer jurídico.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES PARA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS ATRAVÉS DE CARTÕES DE CRÉDITO E DÉBITO. LEI MUNICIPAL nº 1.738/2021. AUSÊNCIA DE REGIME DE EXCLUSÃO. POSSIBILIDADE.

O Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Aliança formula consulta acerca da realização do chamamento público (Processo Administrativo nº 006/2022 - Credenciamento nº 002/2022) para credenciar instituições voltadas à arrecadação de tributos através de cartões de crédito e débito.

O art. 37, XXI, da Carta Magna prevê regra geral de que todas as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública, inclusive dos Municípios, serão realizadas mediante processo licitatório, deixando a cargo da legislação infraconstitucional a definição de casos excepcionais, *in verbis*:

> *Art. 37. **A administração pública direta** e indireta **de qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios** obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *(...)*
> *XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

O constitucionalista José Afonso da Silva[1] ensina que:

> *"Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. **O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas**, como regra, **ao procedimento de seleção da proposta mais vantajosas para a Administração Pública**. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público."*

O saudoso Hely Lopes Meirelles[2] define licitação da seguinte maneira:

> *"Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual **a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse** (...). Como procedimento, **desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fato de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.**"*

No entanto, existem situações que a própria legislação considera inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, como se observa da transcrição do art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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

O dispositivo em epígrafe aplica-se perfeitamente ao caso em tela, haja vista que a Administração Municipal visa credenciar instituições para arrecadação de tributos através de cartões de crédito e débito, onde vários interessados podem ser credenciados ao mesmo tempo, inexistindo, portanto, regime de excludência, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

> *"Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8666/93, **o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal**. Aqui, a*

[1]DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 36ª ed. rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 676.
[2]MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42ª ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 310.

> ***inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração se dispor a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão."***
> *(Tribunal de Contas da União – Acórdão 351/10 – Plenário)*

> *"22. Assim,* ***quando a licitação for inexigível porque o gestor manifestou o interesse de contratar todos os prestadores, ele poderá adotar o procedimento de chamada pública, por meio da abertura de um edital e chamar todos os prestadores que se enquadrem nos requisitos constantes do edital para se cadastrarem e contratarem com a Administração Pública."***
> *(Tribunal de Contas da União – Acórdão 784/2018 – Plenário)*

> *"O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é* ***ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar."***
> *(Tribunal de Contas da União – Acórdão 436/2020 – Plenário)*

No mesmo sentido caminha da doutrina pátria, como se observa dos ensinamentos de Joel de Menezes Niebhur[3] acerca desta forma especial de inexigibilidade:

> *"Outra hipótese de inexigibilidade de licitação pública, que é cada vez mais frequente,* ***relaciona-se ao denominado credenciamento, porquanto todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, sem que haja relação de exclusão.*** *Como todos os interessados são contratados, não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução,* ***a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública.***
> *(...)*
> *Seguindo essa linha de raciocínio,* ***nas hipóteses em que o interesse público demanda contratar todos os possíveis interessados, todos em igualdade de condições, não há que se cogitar de licitação pública, porque não há competição, não há disputa.*** *Em apertadíssima síntese: a licitação pública serve para regrar a disputa dum contrato;* ***se todos são contratados, não há o que se disputar, inviável é a competição*** *e, por corolário,* ***está-se diante de mais um caso de inexigibilidade, quer queira ou não queira o legislador."***

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[4] teceu as seguintes considerações sobre o credenciamento:

> ***"Se a Administração convoca todos os profissionais de determinando setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão,*** *no sentido estrito da palavra,* ***inviabilizando a competição,*** *uma vez que a todos foi assegurada a contratação.* ***É a figura do credenciamento,*** *que o Tribunal de Contas da União vem reconhecendo para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento."***

O tema em debate também foi objeto de estudo por parte de Marçal Justen Filho[5], o qual também reconhece que o credenciamento envolve uma manifestação da inexigibilidade de licitação.

É oportuno ressaltar que a Lei Municipal nº 1.738/2021 autoriza o credenciamento de instituições que forneçam mecanismos e ferramentas para auxiliar no serviço de arrecadação de créditos tributários de competência da Fazenda Municipal através de pagamento de cartões de crédito e débito, *in verbis*:

> *Art. 1º Fica o Município de Aliança, por intermédio da Secretaria Municipal de Finanças,* ***autorizado a credenciar instituições que que forneçam mecanismos e ferramentas para auxiliar no serviço de arrecadação de créditos tributários de competência da Fazenda Municipal através de pagamento de cartões de crédito e débito.***

---

[3]NIEBHUR, Joel de Menezes, Licitação pública e contrato administrativo. 4ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pág. 194-196.
[4]JACOBY, Fernandes Jorge Ulisses, Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: procedimentos para a contratação sem licitação; justificativa de preços; inviabilidade de competição; emergência; fracionamento; parcelamento; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 10 ed. ver. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pág. 467.
[5]JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17 ed. rev. atual. e ampl. 3ª tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pág. 79.

Nesse contexto, opina-se pela legalidade do edital e anexos do Processo Administrativo nº 006/2022, Credenciamento nº 002/2022, que tem o propósito credenciar de instituições para arrecadação de tributos através de cartões de crédito e débito.

Registro que o aviso contendo o resumo do chamamento público deverá ser publicado, no mínimo, por uma vez, nos Diários Oficiais do Município e do Estado de Pernambuco e em jornal de grande circulação, devendo ainda ser divulgado no site oficial da Prefeitura Municipal de Aliança, podendo ser utilizados outros meios de divulgação para ampliar o número de postulantes ao credenciamento.

Por fim, cumpre salientar que não é objeto de análise deste parecer jurídico a conveniência e oportunidade da contratação e nem os aspectos de natureza técnica, de modo que a presente manifestação abrange tão somente a possibilidade, sob o aspecto legal, da realização de credenciamento de instituições para arrecadação de tributos.

É o parecer de natureza meramente opinativa, que deve ser submetido ao crivo da autoridade consulente.

Aliança, 18 de janeiro de 2022.

GLEIDSON LUIZ DE ASSUNÇÃO MOURA
OAB/PE Nº 30.735