

Credenciamento: utilidade, limites e riscos

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis¹

Robson Luís Correia²

Artigo aceito para publicação na Revista de Administração Municipal – RAM (ISSN 0034-7604), edição nº 328, publicação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com divulgação prevista para dezembro de 2026.

1. Introdução: a promessa e o risco do credenciamento

O credenciamento ocupa posição peculiar no regime brasileiro das contratações públicas. É instrumento útil quando a licitação, entendida como disputa excludente entre particulares, não oferece resposta adequada ao interesse público. Ao mesmo tempo, por permitir contratações diretas sucessivas, pode ser convertido em atalho perigoso se utilizado como simples mecanismo de simplificação procedimental.

A Lei nº 14.133/2021 conferiu disciplina expressa ao instituto, definindo-o como processo administrativo de chamamento público pelo qual a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se e executem o objeto quando convocados. Também o inseriu entre os procedimentos auxiliares e o vinculou à contratação direta por inexigibilidade, quando presentes os pressupostos de inviabilidade de competição.

Essa positivação, contudo, não deve obscurecer sua origem jurisprudencial. O credenciamento nasceu antes da lei, como construção da prática administrativa, da doutrina e dos órgãos de controle. A referência tradicional é a Decisão nº 646/1994 do Plenário do Tribunal de Contas da União, usualmente lembrada enquanto nascia o instituto no direito administrativo brasileiro.

Na origem, seu fundamento nunca foi a comodidade administrativa ou a economia de expedientes. Era algo mais específico: a inadequação integral da disputa. O que por isso se quer dizer? Há situações em que os dois elementos essenciais que

¹ Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP. Conselheiro Substituto-Auditor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

² Pós-graduado em Administração Pública, com ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal. Diretor Técnico de Divisão da Unidade Regional de Adamantina – UR-18 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

normalmente animam o certame — quem contratar e por quanto contratar — já não dependem de competição, mesmo ao tempo de seu planejamento.

Isso, pois a Administração tem todas as condições e a pretensão de contratar tantos quantos se apresentem, desde que satisfaçam requisitos objetivos e aceitem condições previamente fixadas, condições essas que englobam, necessariamente, o preço, que é definido pela própria Administração mediante tabela, regulamento, preço público ou referência uniforme. Não há razão para eleger um único vencedor, se todos os aptos poderiam ser contratados e se o preço do objeto não suscita qualquer tipo de dúvida quanto a sua economicidade. Fica derogada qualquer utilidade da disputa.

Essa chave hermenêutica é indispensável para compreender os riscos atuais. A Lei nº 14.133/2021 reorganizou o credenciamento em hipóteses específicas: contratações paralelas e não excludentes, seleção a critério de terceiros, mercados fluidos e, posteriormente, comércio eletrônico em sistema próprio de compras expressas. Nas duas primeiras, percebe-se o DNA originário do instituto: abertura a todos os aptos, contratação sem exclusão necessária e, quando cabível, valor previamente definido. Já os mercados fluidos introduzem elemento novo: a possibilidade de credenciamento em razão da flutuação constante do valor e das condições de contratação, a ponto de inviabilizar a seleção por licitação.

É nesse ponto que o instituto ganha uma zona interpretativa cinzenta. Se “mercado fluido” for compreendido apenas como mercado em que os preços variam, a exceção pode se transformar em releitura do próprio motivo que justifica a licitação. Veja que a existência de diversos preços é uma das razões ensejadoras do dever de licitar, para selecionar a proposta mais vantajosa. A variação de preços, por si só, não afasta a licitação: pelo contrário, amiúde a recomenda.

O problema não está em reconhecer mercados efetivamente fluidos. Eles existem. Há situações em que o preço se altera em velocidade incompatível com o ciclo ordinário de planejamento, pesquisa, publicação, disputa, adjudicação e contratação, como ocorre com passagens aéreas. Nesses casos, a Administração deve registrar as cotações vigentes no momento da contratação e demonstrar a economicidade da escolha. O risco está em converter essa hipótese excepcional em categoria expansiva, capaz de abarcar todo mercado com alguma oscilação de preço. Se bastasse demonstrar que os valores variam por sazonalidade, custos regionais, inflação, câmbio, disponibilidade de mão de obra ou alteração de insumos, quase toda contratação pública poderia ser artificialmente reconduzida à noção de mercado fluido.

Quanto ao Contrata+Brasil, apresentado como iniciativa voltada à simplificação, à inclusão de fornecedores e à agilidade administrativa, podemos utilizá-lo como caso de reflexão sobre os riscos de expansão interpretativa do credenciamento. A

cautela recai especialmente sobre o uso da categoria dos mercados fluidos: a hipótese excepcional não deve alcançar situações em que a pluralidade de preços é precisamente a razão de ser da licitação.

O objetivo deste artigo é didático e prudencial. Não se pretende negar a utilidade do credenciamento, nem reduzi-lo a uma exceção suspeita. Sustenta-se apenas que sua legitimidade depende da preservação de sua razão de ser. O credenciamento é técnica adequada quando a disputa é estruturalmente imprópria para selecionar o contratado, o preço ou ambos. Quando há objeto definido, mercado concorrencial, possibilidade de comparação entre propostas e utilidade na escolha da melhor oferta, a licitação volta a ser a forma juridicamente adequada de proteção da isonomia, da economicidade e do controle público.

A gênese desse entendimento advém da própria literalidade no artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/2021 que estabelece que é inexigível a licitação para objetos que **devam** ou **possam** ser contratados por meio de credenciamento, ou seja, **nem todo objeto pode ser contratado por credenciamento**. Há objetos onde a disputa não apenas é útil, mas indispensável à obtenção da proposta mais vantajosa no sentido mais amplo do termo.

2. O que é credenciamento — e o que ele não é

O credenciamento é técnica administrativa de abertura do mercado ao maior número possível de interessados aptos, sob condições previamente estabelecidas pela Administração. Não é modalidade de licitação, nem procedimento competitivo destinado a selecionar um vencedor. É procedimento auxiliar que prepara contratações diretas futuras, fundadas na inexigibilidade, quando a competição ordinária for inviável ou inadequada.

A contratação não é originada imediatamente do credenciamento. O chamamento forma uma rede de potenciais contratados; a contratação ocorre posteriormente, quando houver demanda e convocação segundo critérios previstos no edital. Também por isso, o credenciamento não gera direito subjetivo à contratação tampouco obriga a Administração a demandar todos os credenciados.

A inviabilidade de competição, nesse caso, não decorre necessariamente da inexistência de concorrentes. Muitas vezes há muitos interessados. A competição é inviável não porque faltem particulares, mas porque a escolha de um único vencedor seria incompatível com a necessidade administrativa. É o caso de redes de prestadores em que a Administração não busca excluir competidores, mas ampliar a capacidade de atendimento.

Daí decorrem quatro consequências: o chamamento deve ser público, aberto, transparente e permanente durante a vigência do edital; nas hipóteses tradicionais, o preço não é disputado entre credenciados; se nem todos forem contratados

simultaneamente, a distribuição da demanda deve observar critérios objetivos; e o credenciamento não dispensa planejamento, pois a Administração deve definir objeto, estimar demanda, justificar a solução, fixar preços compatíveis e prever regras de execução e fiscalização.

Na tarefa de estabelecer a demanda estimada deve-se incorporar ao processo o memorial de cálculo desta, buscando indicar elementos mínimos necessários como os dados históricos utilizados, parâmetros de cálculo dos quantitativos, critérios de projeção dentre outros.

Também é preciso dizer o que o credenciamento não é. Não é pregão simplificado. Não é “carona” universal em redes formadas por outros órgãos sem base normativa clara. Não é mecanismo para pulverizar despesas que deveriam ser planejadas, agregadas e disputadas. Não é solução para contratar mão de obra permanente sem concurso ou terceirização regularmente estruturada. E, sobretudo, não é instrumento de escolha discricionária de fornecedores sob aparência de contratação direta.

A fronteira é decisiva: o credenciamento se legitima quando a disputa não é capaz de encaminhar adequadamente os elementos essenciais da contratação. Se todos os interessados aptos devem ser aproveitados, não faz sentido eleger apenas um. Se o preço é tabelado, não faz sentido disputar lances. Se o preço muda em tempo real, talvez não faça sentido fixá-lo em certame demorado. Mas, se há apenas pluralidade de fornecedores e diversidade de preços, a conclusão é justamente a oposta. A competição não só é possível, como a Administração tem o dever de organizá-la publicamente.

Enfim, o edital deve distinguir com nitidez o prazo inicial para análise dos interessados, a vigência do edital de credenciamento, a periodicidade de eventuais sessões de exame documental e a possibilidade de cadastramento permanente. A abertura contínua não pode conviver com regras temporais contraditórias que, na prática, tornem incerto quando e como novos interessados poderão ingressar na rede (TCE-SP TC-007657.989.26).

3. As hipóteses legais do art. 79

O art. 79 da Lei nº 14.133/2021 delimita hipóteses específicas de utilização do credenciamento. Cada uma corresponde a uma situação em que a disputa licitatória deixa de ser o mecanismo mais adequado para selecionar o contratado.

A primeira é a contratação paralela e não excludente. Nela, a Administração não busca um único vencedor; pretende contratar diversos particulares, desde que atendam aos requisitos previamente definidos. A multiplicidade de prestadores

amplia a capacidade de atendimento, como ocorre em serviços de saúde, exames, clínicas, oficinas ou outras redes de prestação. Selecionar apenas um contratado reduziria a utilidade da contratação.

A segunda hipótese é a seleção a critério de terceiros. A Administração organiza a rede, mas a escolha concreta é exercida pelo beneficiário direto da prestação, ao preço estipulado. A Administração não escolhe discricionariamente quem executará cada demanda, tão só habilita os interessados aptos e transfere a escolha ao usuário, dentro de universo previamente qualificado. Serviços funerários vêm a mente.

Aqui cabe mais um alerta: não há viabilidade lógica e legal para se estabelecer “número mínimo de beneficiários” ou “quórum mínimo de adesão como condição para a contratação”, pois é da estrutura do credenciamento a abertura integral.

A terceira hipótese é a dos mercados fluidos. Nela, a flutuação constante do valor e das condições de contratação inviabiliza a seleção por licitação. Essa hipótese é mais sensível porque desloca parcialmente a lógica originária do instituto: nas modalidades tradicionais, a Administração fixa o preço; nos mercados fluidos, admite-se que o valor seja aferido no momento da contratação, a partir de cotações contemporâneas.

A legislação passou a contemplar também o comércio eletrônico, relacionado à contratação de bens e serviços comuns padronizados ofertados em sistema próprio de compras expressas. Essa inovação se aproxima da digitalização das compras públicas, mas não deve ser confundida automaticamente com mercados fluidos. Padronização do objeto e operacionalização por plataforma não bastam, somente, para demonstrar inviabilidade de licitação.

A escolha do credenciamento exige coerência interna do instrumento convocatório. Não basta invocar formalmente o art. 79 se o edital passa a operar com categorias próprias de outros regimes, como registro de preços, disputa competitiva, classificação comparativa, propostas sucessivas ou órgão gerenciador. A hibridez terminológica e operacional não é mero vício de redação: ela dificulta a compreensão do regime jurídico efetivamente adotado, prejudica a elaboração das propostas e fragiliza a motivação da contratação direta (TC-007657.989.26-5).

O ponto central é que cada hipótese tem razão justificadora própria. Na contratação paralela, a Administração precisa de muitos prestadores. Na seleção por terceiros, a escolha pertence ao beneficiário. Nos mercados fluidos, a dinâmica de formação do preço inviabiliza seleção estável por licitação. No comércio eletrônico, a lei abre espaço para ambiente específico de aquisição, dependente de regras próprias. Misturar essas hipóteses fragiliza a motivação do processo.

4. Quando o credenciamento não deve ser usado

A pergunta decisiva talvez não seja “quando credenciar?”, mas “quando não credenciar?”. O credenciamento não deve ser utilizado quando a Administração pretende escolher um único fornecedor com base em preço, qualidade, técnica ou combinação desses critérios. Também não deve ser empregado apenas para acelerar contratações pequenas ou recorrentes. A baixa materialidade pode, em certas circunstâncias, justificar dispensa de licitação, observados os limites legais; não autoriza converter demandas previsíveis em contratações diretas sucessivas por inexigibilidade.

Também é inadequado quando a Administração conhece sua demanda, consegue estimar quantitativos e dispõe de objeto suficientemente definido para licitação. A dificuldade ordinária de planejar não transforma o mercado em fluido. Do mesmo modo, se o preço precisa ser descoberto por competição, o credenciamento perde sentido. Pedir propostas entre credenciados para escolher o menor preço reintroduz disputa competitiva em meio a procedimento impróprio para acomodá-la: a lei pede certame licitatório.

Há, ainda, situações em que o credenciamento deve ser evitado pelo risco de substituição de mão de obra. Se a Administração necessita de prestação contínua, inserida em sua rotina, com pessoalidade, subordinação e controle direto de jornada, o modelo pode mascarar relação de trabalho ou contornar regimes próprios de provimento e contratação de pessoal. A flexibilização tolerada pela lei é a terceirização. Se não se contrata servidor, nem empregado público, nem temporário, nem terceirizado, mas se credencia alguém, inova-se clandestinamente em uma relação sujeita a extraordinário interesse para o direito pátrio, e o risco trabalhista torna-se inequívoco.

A utilização do instituto também exige cautela quando não houver regra clara de distribuição de demanda. Sem critério objetivo de convocação, a igualdade inicial entre credenciados se perde na execução. Em síntese, não se deve usar credenciamento quando a licitação ainda é capaz de cumprir sua função: abrir o mercado, comparar propostas, selecionar objetivamente a alternativa mais vantajosa e permitir controle público da decisão.

5. O problema do preço e da assimetria de informação

A fixação do preço, ademais, é um dos pontos delicados do credenciamento. Nas hipóteses tradicionais, a Administração define previamente o valor a ser pago, e os interessados aderem ou não às condições. Essa técnica elimina a disputa de

preços, mas não elimina o problema econômico da precificação. Ao contrário, transfere à Administração a responsabilidade de estimar, com razoável precisão, o valor adequado.

A tarefa é complexa porque a Administração nem sempre dispõe das mesmas informações que os fornecedores. Os atores de um mercado dispõem, ipso facto, melhores condições de aquilatar seus custos, riscos, margens, capacidade operacional e disposição real para contratar. A Administração trabalha com pesquisas de preços, contratos anteriores, tabelas referenciais, cotações e bases públicas. Essa assimetria pode comprometer a calibragem do valor na precificação.

Se o preço for baixo, o credenciamento pode fracassar: interessados qualificados não aderem, ou aderem apenas prestadores com menor capacidade. Se for alto, a Administração pode atrair muitos interessados, mas incorrendo em contratações antieconômicas. Há ainda a hipótese de preço adequado em média, mas inadequado para determinados perfis de demanda, regiões, prazos ou condições de execução.

O preço influencia a distribuição da demanda. Quando há muitos credenciados e demanda limitada, cada um pode receber poucas ordens de serviço. Essa expectativa frustrada não é, em si, ilegal, pois não há garantia de contratação. Mas a Administração deve ser transparente quanto à estimativa de demanda, aos critérios de convocação e à inexistência de volume mínimo.

A boa precificação exige método. Não basta reunir cotações formais. É necessário compreender a composição do custo, a unidade de medida, o padrão de qualidade, a periodicidade da demanda, a capacidade do mercado e os riscos da execução. Quando possível, devem ser utilizadas tabelas referenciais, séries históricas, contratações comparáveis, consultas públicas e mecanismos de revisão periódica. A economicidade depende da coerência entre valor, objeto, demanda, capacidade de execução e regra de convocação.

6. Mercados fluidos: uma ideia de conceito

A hipótese dos mercados fluidos funda-se na existência de mercados em que a flutuação constante dos preços e das condições de contratação prejudica a licitação. Nessas situações, a proposta apresentada em momento anterior pode não refletir as condições reais existentes quando a Administração efetivamente precisar contratar.

O conceito, porém, exige adensamento interpretativo. Mercado fluido, repisamos, não é qualquer mercado em que preços variam. A variação é fenômeno ordinário

da economia. Materiais, combustíveis, serviços, equipamentos e mão de obra variam.

A fluidez juridicamente relevante deve ser qualificada e mais restrita. Pressupõe dinâmica de formação de preços que inviabilize a fixação de condições estáveis por procedimento licitatório. O preço muda em velocidade, intensidade ou forma incompatível com o ciclo ordinário da licitação. As condições de fornecimento ou execução também se alteram de modo relevante. A tentativa de congelar o resultado do certame pode produzir contratação descolada da realidade do mercado.

Por isso, a noção de mercado fluido deve combinar a característica do mercado e a natureza da demanda administrativa. Não basta afirmar que determinado setor é variável em abstrato. É preciso demonstrar que, para aquela demanda concreta, a volatilidade impede a seleção adequada por licitação. Um mesmo setor econômico pode comportar contratação licitável em uma situação e credenciamento por mercado fluido em outra.

O risco interpretativo continua transformar “mercado fluido” em fórmula retórica genérica para contornar o dever de licitar. Se a expressão for compreendida como sinônimo de mercado com preços variáveis, isso inverteria a lógica da lei, pois na pluralidade de preços, ordinariamente, instala-se a competição. Essa pluralidade deve se manifestar em intensidade tal, que a competição perde aderência, justificando o credenciamento, e a justificativa deve ilustrar a evidência.

Certames licitatórios anteriores bem-sucedidos para o mesmo objeto devem ser compreendidos como evidências desfavoráveis ao reconhecimento do mercado fluido. Surge ônus argumentativo reforçado, pois será necessário demonstrar por que o arranjo competitivo anterior deixou de atender à necessidade, por que a solução paralela é mais adequada e de que modo o credenciamento agrega eficiência, cobertura, economicidade ou capacidade operacional que a contratação vigente não oferece.

O processo deve registrar a dinâmica do mercado, a velocidade da variação, o impacto da defasagem temporal, a inadequação das alternativas licitatórias e o método de aferição do preço no momento da contratação. Se o preço não é fixado antecipadamente, deve haver regra clara de verificação das cotações vigentes, registro do momento da contratação, critérios de comparação e justificativa do valor aceito. A fluidez não autoriza opacidade; exige maior rastreabilidade.

A cautela pode ser resumida assim: mercado fluido não é o mercado que varia; é o mercado cuja variação é especialmente incompatível ou inadequada à licitação como técnica de seleção.

7. Distribuição da demanda e impessoalidade

No credenciamento, a isonomia não se esgota na habilitação de todos os interessados aptos, pois ela se realiza sobretudo na distribuição da demanda. Como o credenciamento não elege vencedor único, o momento sensível da impessoalidade se desloca. Na licitação, a disputa define a ordem de contratação, no credenciamento, essa ordem deve ser construída pelo edital.

Quando a natureza do objeto permite contratação imediata e simultânea de todos, o problema é menor. Quando a demanda for insuficiente para acionar todos ao mesmo tempo, a regra de convocação torna-se elemento essencial, quando não questionar a escolha pelo credenciamento.

Os critérios variam: rodízio, sorteio, ordem cronológica de credenciamento, distribuição por região, capacidade operacional, especialidade técnica, disponibilidade comprovada ou escolha pelo beneficiário. Nenhum é universalmente superior. A validade depende de adequação ao objeto, o princípio constitucional inarredável da isonomia, e previsão prévia no edital e aplicação impessoal.

Sublinhe-se: a ordem cronológica é critério simples, mas nem sempre suficiente (TCE-SP TC-011805.989.26-6). Em objetos heterogêneos, com diferenças relevantes de porte, complexidade, local, capacidade técnica e potencial econômico, a convocação automática pelo primeiro habilitado pode não assegurar racionalidade, eficiência ou tratamento isonômico. Nesses casos, a Administração deve demonstrar por que a ordem cronológica é compatível com a natureza das demandas ou combiná-la com critérios objetivos de capacidade, especialidade, disponibilidade e adequação ao objeto concreto.

Neste ponto é imperioso destacar que o edital de chamamento “deverá prever rotina formal de registro, rastreabilidade, auditoria e controle dos encaminhamentos realizados, com documentação suficiente para permitir a aferição posterior da regularidade da distribuição da demanda e a prevenção de concentração injustificada em favor de determinados credenciados”, a exemplo do decidido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no TC-007101.989.26-7.

A Administração também deve prever o que ocorre quando o credenciado convocado não aceita a demanda, não possui disponibilidade, não atende no prazo ou executa mal o objeto. O edital deve dizer se ele perde a posição, retorna ao final da fila, preserva sua colocação ou é descredenciado. Pequenas omissões podem gerar conflitos relevantes.

Outro cuidado é evitar regras apenas aparentes. Um edital pode prever rodízio, mas permitir exceções tão amplas que restitua ao gestor a discricionariedade do contratado, traindo as razões ensejadoras da escolha do credenciamento.

Exceções são possíveis, especialmente em situações emergenciais ou de necessidade técnica específica, mas devem ser justificadas, documentadas e controláveis.

A classificação, quando utilizada no credenciamento, não deve assumir função equivalente à de julgamento competitivo. Sua finalidade é organizar a distribuição da demanda entre credenciados aptos, não selecionar o “melhor” prestador por comparação técnica ou econômica. Se a Administração pretende pontuar, ranquear ou diferenciar substancialmente os interessados segundo critérios de qualidade, técnica ou preço, deve avaliar se já não está diante de hipótese própria de licitação.

Impessoalidade, no credenciamento, não significa igualdade matemática de faturamento. Significa igualdade de oportunidade, segundo critérios objetivos e adequados, na opinião dos integrantes do mercado. Uma eventual dificuldade em articular quais seriam tais parâmetros deve ser tomada como argumento contrário à opção pelo credenciamento.

Critérios de distribuição da demanda não se confundem com matriz de julgamento (TCE-SP TC-012105.989.26-3). Se a Administração cria pontuação técnica para ranquear credenciados e distribuir oportunidades segundo uma lógica de superioridade entre propostas, aproxima-se de uma seleção competitiva. Nesse caso, deve justificar por que ainda está diante de credenciamento, e não de licitação com critério técnico ou técnica e preço.

8. Planejamento e rastreabilidade da decisão

Em credenciamentos que envolvam exploração econômica indireta, uso de espaços públicos, receitas privadas acessórias ou cobrança de terceiros, o edital deve explicitar o modelo econômico da contratação. A Administração deve indicar quem remunera quem, quais receitas são admitidas, quais limites incidem sobre a exploração econômica, como se dará a fiscalização e de que modo eventual vantagem econômica privada foi considerada na modelagem do credenciamento.

O credenciamento pode simplificar a seleção, mas não dispensa planejamento. A Administração não está autorizada a substituir a fase preparatória por chamamento genérico, nem a transferir para a execução decisões que deveriam ter sido tomadas antes da contratação.

A fase preparatória deve responder a perguntas fundamentais: qual é a necessidade pública? Por que ela não é melhor atendida por licitação? Qual hipótese legal está presente? Como foi estimada a demanda? Como foi definido o preço? Como as contratações serão distribuídas? Quais riscos foram

identificados? Como será fiscalizada a execução? Como se evitará substituição indevida de pessoal, fracionamento de despesa ou favorecimento indevido?

As respostas devem estar documentadas. O credenciamento, por envolver contratação direta, exige motivação cuidadosa. Não basta afirmar que o modelo é mais ágil. É preciso demonstrar que é juridicamente adequado e administrativamente necessário. Contratação direta não é contratação precária.

Por se tratar de uma contratação direta o processo deve observar, ademais, os rigores previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021. Não é demais lembrar que “na hipótese de contratação indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis” (artigo 73 da LLCA).

O Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a análise de riscos, a estimativa de preços, o edital de chamamento e os documentos de justificativa devem formar trilha de auditoria coerente. É possível admitir simplificação proporcional em contratações de baixa complexidade, mas simplificação não é supressão. Deve permanecer claro por que se credencia, por que não se licita, como e por quanto se paga, como se convoca e como se controla.

A rastreabilidade é ainda mais importante em demandas pulverizadas. Pequenas contratações sucessivas podem dificultar a percepção do gasto total. Por isso, o órgão deve acompanhar valores acumulados, unidades demandantes, credenciados acionados, recusas, ordem de convocação, justificativas de exceção e execução financeira. O controle não deve enxergar apenas cada contratação isolada, mas o conjunto.

A pergunta do controle não será apenas “houve edital de chamamento?”. Será também: havia razão para credenciar? A demanda foi planejada? A regra de convocação foi observada? O preço era compatível? A execução confirmou a premissa adotada? O processo permite reconstruir a decisão? Se as respostas não estiverem nos autos, a legitimidade do credenciamento ficará fragilizada.

9. Risco trabalhista e substituição indevida de pessoal

Um dos riscos que se afigura mais relevantes no credenciamento está na contratação de serviços prestados por pessoas naturais formalizadas como empresários individuais, microempreendedores individuais ou pessoas jurídicas de estrutura mínima. O problema não está na figura jurídica em si, mas na forma de execução. A Administração pode contratar empresas e profissionais para

demandas específicas; não pode usar o credenciamento para substituir vínculos funcionais ou relações de trabalho que deveriam ser de outra forma tratados.

A fronteira é definida pela realidade. Se o prestador atua de forma pessoal, contínua, subordinada, com controle de jornada, inserido na rotina administrativa e desempenhando atribuições semelhantes às de cargos ou empregos existentes no quadro, cresce o risco de caracterização de relação de trabalho mascarada. Nota fiscal, CNPJ ou contrato administrativo não afastam, por si sós, a primazia da realidade. Afinal, como seriam assegurados os direitos dos obreiros? Haveria de se formar um sindicato dos credenciados da Prefeitura?

O risco é maior em serviços operacionais de manutenção, limpeza, reparos, apoio administrativo, condução de veículos, operação de máquinas, jardinagem, pintura, elétrica, hidráulica e atividades semelhantes às desempenhadas por servidores ou empregados terceirizados. Quanto mais a prestação se aproxima da rotina permanente da Administração, menos adequada tende a ser sua contratação por credenciamento eventual.

O problema possui múltiplas dimensões: trabalhista, previdenciária, administrativa, constitucional e fiscal. Há risco de reconhecimento de vínculo ou responsabilização subsidiária; discussão sobre encargos; substituição indireta de cargos; ingresso funcional sem concurso; e deslocamento artificial de despesas de pessoal para rubricas contratuais.

Cláusulas de inexistência de vínculo podem ser articuladas, mas insuficientes e podem ser fulminadas em juízo. O que protege a Administração é a coerência entre contrato e execução. Se o contrato diz que não há subordinação, mas o fiscal administra diretamente a rotina do trabalhador, a cláusula perde seu liame factual. Se a demanda é descrita como eventual, mas o mesmo prestador atua diariamente por meses, a realidade sobrepuja a forma.

A prevenção exige desenho adequado do objeto. Sempre que possível, a contratação deve ser estruturada por resultado, ordem de serviço, demanda específica ou entrega mensurável, e não por simples disponibilização de pessoa. Devem ser evitados controle direto de jornada, subordinação operacional típica e uso reiterado do mesmo profissional em funções permanentes. Quando houver necessidade habitual de mão de obra, o caminho deve ser concurso, contratação temporária nos casos legais, terceirização regular ou licitação para prestação de serviço contínuo, conforme a natureza da necessidade.

10. Contrata+Brasil como estudo de caso

O Contrata+Brasil deve ser analisado com equilíbrio. Trata-se de iniciativa que anuncia desde logo que pretende: simplificar procedimentos, ampliar o acesso de pequenos fornecedores ao mercado público, facilitar contratações de menor complexidade e tornar mais ágil a conexão entre demandas administrativas e prestadores locais.

Justamente por sua relevância, o programa oferece caso útil para refletir sobre os limites do credenciamento. Não se trata de afirmar, em abstrato, a irregularidade do modelo, mas de examinar riscos que podem surgir quando uma ferramenta de contratação direta é operacionalizada em escala ampla, por plataforma, com forte apelo à simplificação e à replicação por diferentes entes.

O primeiro ponto de cautela está no fundamento jurídico. Se o enquadramento se apoia em mercado fluido, é necessário demonstrar que a fluidez está presente na demanda concreta, e não apenas no setor econômico em termos genéricos. Serviços de manutenção, reparos e pequenos fornecimentos podem apresentar variações de preço, diferenças regionais e oscilações de disponibilidade, mas isso não significa automaticamente que a licitação seja inviável.

O segundo ponto é o planejamento. Plataformas reduzem custos de transação, mas não eliminam a responsabilidade do órgão comprador pela definição da necessidade, pela verificação da adequação do instrumento, pela estimativa da demanda, pela compatibilidade orçamentária e pela fiscalização. A facilidade operacional não substitui a fase preparatória.

Também merecem atenção a pulverização das despesas, as regras de distribuição da demanda e o risco trabalhista. Contratações pequenas e sucessivas podem dificultar a visão global do gasto; ambientes digitais dependem de critérios claros de ranqueamento, convocação, aceitação e recusa; e a contratação de prestadores individuais ou microempreendedores exige cautela para que atividades operacionais não se confundam com rotinas permanentes da Administração.

Assim, o Contrata+Brasil pode ser compreendido como experiência institucional relevante, dotada de objetivos legítimos e potencial de inovação. Ao mesmo tempo, evidencia o cuidado necessário para que a digitalização das compras públicas não resulte em enfraquecimento da licitação, simplificação excessiva da fase preparatória ou expansão indevida da inexigibilidade. O desafio é não rejeitar a inovação, mas governá-la.

11. Roteiro prudencial para gestores e controles

A decisão de utilizar o credenciamento deve ser precedida de roteiro mínimo de verificação, voltado a organizar a motivação e reduzir riscos jurídicos, econômicos e operacionais.

A primeira pergunta é sobre a necessidade: qual problema público se pretende resolver? A segunda é sobre a licitação: por que ela não é adequada? A terceira é sobre a hipótese legal: em qual inciso do art. 79 a contratação se enquadra? A quarta é sobre o preço: como foi definido o valor e com quais fontes, critérios e parâmetros? A quinta é sobre a demanda: qual volume se estima distribuir e há compatibilidade entre essa demanda e o número potencial de credenciados?

Também é indispensável perguntar como os credenciados serão convocados, como serão tratadas recusas e indisponibilidades, se há risco de substituição de mão de obra permanente, como serão acompanhados os valores acumulados, quem fiscalizará a execução e se o processo permite reconstruir a decisão, desde a justificativa inicial até os registros de convocação, medições e pagamentos.

Esse roteiro pode ser condensado em uma fórmula: necessidade clara, hipótese legal demonstrada, preço motivado, demanda estimada, convocação impessoal, execução fiscalizável e decisão rastreável. Quando esses elementos estão presentes, o credenciamento tende a funcionar como instrumento legítimo de eficiência. Quando faltam, cresce o risco de que se transforme em atalho para evitar a licitação, o planejamento ou o controle.

Em suma, alguns pontos de atenção para o uso do credenciamento.

1. **Não tratar o credenciamento como modalidade simplificada de licitação.** Ele é procedimento auxiliar vinculado à inexigibilidade, não rito competitivo abreviado.
2. **Demonstrar a hipótese legal aplicável.** O processo deve indicar se se trata de contratação paralela e não excludente, escolha por terceiro, mercado fluído ou outra hipótese legal específica.
3. **Justificar por que a licitação é inadequada.** Não basta afirmar que o credenciamento é mais rápido ou conveniente; é preciso demonstrar a inadequação da disputa no caso concreto.
4. **Evitar o uso do credenciamento para objetos plenamente licitáveis.** Se há objeto definido, mercado concorrencial e possibilidade de comparação entre propostas, a licitação tende a ser o caminho adequado.

5. **Não confundir mercado fluido com simples variação de preços.** A oscilação ordinária de valores não afasta a licitação. Mercado fluido exige volatilidade incompatível com o ciclo licitatório.
6. **Fixar o preço com método e evidência.** Nas hipóteses tradicionais, o preço deve ser previamente definido pela Administração com base em pesquisa consistente, tabelas, contratos comparáveis ou outros parâmetros idôneos.
7. **Prever atualização ou revisão de preços quando necessário.** Preços congelados por longo período podem afastar bons fornecedores ou gerar pagamentos descolados da realidade.
8. **Definir regra objetiva de distribuição da demanda.** Rodízio, sorteio, ordem cronológica, escolha pelo usuário ou critério de capacidade devem estar previstos no edital e ser aplicados de forma impessoal.
9. **Registrar recusas, convocações e exceções.** A rastreabilidade da execução é essencial para demonstrar que não houve favorecimento na escolha dos credenciados.
10. **Evitar a escolha discricionária do prestador.** O gestor não pode transformar o credenciamento em cadastro de fornecedores escolhidos livremente a cada demanda.
11. **Planejar a contratação antes do chamamento.** O credenciamento não dispensa ETP, termo de referência, estimativa de demanda, análise de riscos e justificativa da solução, ainda que esses artefatos possam ser proporcionais à complexidade do objeto.
12. **Controlar o gasto acumulado.** Contratações pequenas e sucessivas podem mascarar pulverização indevida da despesa ou substituir contratações que deveriam ser planejadas de forma agregada.
13. **Prevenir risco trabalhista.** O credenciamento não deve ser usado para suprir necessidade permanente de pessoal, especialmente quando houver pessoalidade, subordinação, habitualidade e controle de jornada.
14. **Cuidar de atividades semelhantes às atribuições do quadro próprio.** Quanto mais o serviço se aproxima da rotina administrativa permanente, maior o risco de substituição indevida de servidores ou terceirizados regulares.
15. **Preservar a trilha de auditoria.** O processo deve permitir reconstruir a decisão: por que se credenciou, por que não se licitou, como se fixou o preço, como se convocou e como se fiscalizou.

16. **Reavaliar periodicamente o modelo.** Baixa adesão, excesso de recusas, concentração de demanda, preço desalinhado ou dificuldade de fiscalização podem indicar necessidade de rever o credenciamento ou licitar.