

O CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA VIABILIZAR CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Heron José de Santana Gordilho

Universidade Federal da Bahia – UFBA. Salvador/BA, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-8485-3729>

Jeisyslainy de Paula de Oliveira Santos

Universidade Católica de Salvador – UCSal. Salvador/BA, Brasil. <https://orcid.org/0009-0007-5606-0298>

Mariana Dourado Lopes Santana Gordilho

Universidade Federal da Bahia – UFBA. Salvador/BA, Brasil. <https://orcid.org/0009-0002-1895-2766>

RESUMO

O princípio do desenvolvimento sustentável, que pressupõe integração sistêmica entre as dimensões econômica, social e ambiental, ocupa posição de protagonismo na Lei 14.133/2021, tendo sido afirmado como princípio e objetivo das contratações públicas. A Constituição Federal de 1988 estabelece a realização de licitações públicas como regra no ordenamento jurídico, ressalvados os casos especificados em lei. Nesse ínterim, a Lei 14.133/2021 prevê alguns instrumentos auxiliares das licitações e contratações, entre os quais está o credenciamento, procedimento horizontal cabível nas contratações paralelas e não excludentes; com seleção de terceiro e em mercados fluidos. O artigo propõe-se a analisar a eficiência do credenciamento para viabilizar contratações sustentáveis, em situações em que credenciar mais de um fornecedor apresenta-se como forma mais eficiente para atender à necessidade imediata da administração pública e para concretizar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Para isso, a decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 351/2010, que reconhece situação concreta em que a utilização do credenciamento mostrou-se mais eficiente para atender às necessidades imediatas e mediatas da administração pública, quando comparado com a utilização de licitações tradicionais. A partir disso, o artigo expõe parâmetros objetivos que podem ser úteis para identificar casos concretos em que o credenciamento deverá ser considerado como opção mais vantajosa para contratar, bem como defende a necessidade de se avaliar, no caso concreto, se a utilização do credenciamento pode configurar opção mais eficiente do que licitações tradicionais, desde que devidamente fundamentado em critérios objetivos e alinhado ao interesse público primário.

Palavras-chave: credenciamento; licitações públicas; contratação pública; princípio do desenvolvimento nacional sustentável; eficiência; Tribunal de Contas da União; Lei 14.133/21

ACCREDITATION AS A TOOL FOR SUSTAINABLE PUBLIC ACQUISITIONS

ABSTRACT

The principle of sustainable development, which presupposes systemic integration between the economic, social and environmental dimensions, occupies a leading position in Law 14.133/2021, having been affirmed as a principle and objective of public procurement. The 1988 Federal Constitution establishes the holding of public tenders as a rule in the legal system, except for cases specified by law. In the meantime, Law 14.133/2021 provides for some auxiliary instruments for tenders and contracts, among which is accreditation, a horizontal procedure applicable to parallel and non-exclusive contracts; with third-party selection and in fluid markets. The article aims to analyze the efficiency of accreditation to enable sustainable contracts, in situations where accrediting more than one supplier presents itself as the most efficient way to meet the immediate need of the Public Administration and to implement the principle of sustainable national development. To this end, the article uses the decision of the Federal Court of Auditors in Ruling No. 351/2010, which recognizes a specific situation in which the use of accreditation proved to be more efficient in meeting the immediate and mediate needs of the Public Administration, when compared to the use of traditional bidding processes. Based on this, the article presents objective parameters that may be useful in identifying specific cases in which accreditation should be considered as a more advantageous option for contracting, as well as defending the need to assess, in the specific case, whether the use of accreditation may constitute a more efficient option than traditional bidding processes, provided that it is duly based on objective criteria and aligned with the primary public interest.

Keywords: accreditation; public bidding; public contracting; Principle of Sustainable National Development; efficiency; Federal Court of Auditors; Law 14,133/21

Submetido em: 3/6/2025

Aceito em: 10/6/2025

Publicado em: 11/8/2025

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa propõe-se a investigar a utilização do credenciamento, procedimento auxiliar previsto no artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, como mecanismo de concretização do princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

O trabalho adota a premissa de que a compreensão do desenvolvimento sustentável pressupõe a preocupação com o progresso econômico, político, cultural, institucional, social e ambiental de forma sustentável e perene, resultando na melhora da qualidade de vida da população em longo prazo.

A pesquisa adota o método teleológico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental (leis e jurisprudência) para investigar o desenvolvimento nacional sustentável como princípio norteador das contratações públicas e a pertinência do instrumento do credenciamento para concretizá-lo.

Inicialmente será abordado o protagonismo do desenvolvimento sustentável nas contratações públicas e o poder de compra do Estado como mecanismo indutor de práticas ambientalmente favoráveis.

Na sequência serão tecidas noções gerais sobre o credenciamento, a partir da análise das disposições previstas na Lei 14.133/2021, bem como das vantagens da sua utilização, especialmente para realização de compras sustentáveis.

Por fim, será analisado o posicionamento do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 351/2010 – Plenário, que reconheceu o credenciamento como mecanismo eficiente no atendimento das necessidades imediatas da administração pública e na concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.

2 O PROTAGONISMO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Nas últimas décadas a temática do desenvolvimento sustentável consolidou-se como um dos pilares centrais das agendas políticas, econômicas e jurídicas em âmbito global. Diante da intensificação dos impactos ambientais provocados pelo modelo tradicional de crescimento econômico, tornou-se imprescindível repensar as bases do progresso sob a ótica da responsabilidade intergeracional e da preservação dos recursos naturais.

O conceito de desenvolvimento sustentável, portanto, emergiu da necessidade de integrar a promoção do crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais, reconhecendo que ambas as dimensões são interdependentes.

Esse entendimento seria aprofundado com a criação, em 1983, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, que publicou, em 1987, o Relatório “Nosso Futuro Comum” (ou Relatório Brundtland).

Esse documento consagrou a definição clássica de desenvolvimento sustentável: “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem as suas próprias necessidades”.

Além disso, o Relatório Brundtland salientou que os padrões de produção e consumo vigentes seriam incompatíveis com a preservação ambiental, trazendo a questão para o centro das agendas políticas globais.

Posteriormente, diversos marcos internacionais reforçaram a importância da sustentabilidade, como a ECO-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro), o Protocolo de Kyoto (1997), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10, em 2002), o Acordo de Paris (2015) e as recentes COP-26 (2021, Glasgow) e COP-28 (2023, Dubai). Estes eventos refletem a progressiva incorporação do tema da sustentabilidade na governança global, com ênfase na mitigação das mudanças climáticas.

No plano interno, a legislação brasileira passou a adotar expressamente o princípio da sustentabilidade. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, reconheceu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Em seguida, uma série de diplomas normativos reforçou essa diretriz, como a criação do Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 8.490/1992), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e, mais recentemente, a inserção de critérios de sustentabilidade na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Importante destacar que a incorporação da sustentabilidade na ordem jurídica nacional ocorre não apenas como diretriz programática, mas também como princípio constitucional de eficácia plena, com repercussões diretas em diversas políticas públicas.

A Agenda 21 Brasileira, elaborada entre 1996 e 2002, e a adesão à Agenda 2030 da ONU e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), evidenciam a busca por um desenvolvimento econômico, social e ambientalmente equilibrado.

A partir dessa evolução normativa o conceito de sustentabilidade ganhou um sentido macroestrutural, no qual se reconhece a necessidade de integração sistêmica entre as dimensões econômica, social e ambiental.

A interpretação constitucional contemporânea, à luz do princípio do desenvolvimento sustentável, impõe uma leitura teleológica do ordenamento jurídico, pela qual o desenvolvimento nacional não pode ser reduzido ao mero crescimento econômico, devendo necessariamente incluir a preservação ambiental e a promoção da justiça social (Vieira; Puerari, 2021).

No âmbito das compras e contratações públicas, a sustentabilidade também se consolidou como diretriz fundamental. As incorporações de exigências de sustentabilidade nas licitações públicas decorrem da assimilação do dever do Estado de induzir práticas responsáveis por parte de fornecedores e prestadores de serviço (Gordilho; Gordilho; Pimentel, 2023).

A sustentabilidade, nesse sentido, apresenta tanto uma dimensão objetiva quanto subjetiva: objetiva, na condição de incumbência do Estado na formulação de políticas públicas que assegurem o equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e proteção ambiental; e subjetiva, como direito individual e coletivo que pode ser judicialmente reivindicado por qualquer cidadão, especialmente por populações vulneráveis afetadas por degradações ambientais.

A evolução histórica, normativa e doutrinária, portanto, evidencia que o conceito de desenvolvimento sustentável transcende a retórica política, configurando-se como verdadeiro princípio jurídico estruturante do Estado contemporâneo, a exigir, em todas as suas dimensões, ações concretas voltadas à proteção dos recursos naturais, à justiça social e à promoção de um crescimento econômico equilibrado e inclusivo.

Nesse cenário, a positivação do princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro revela-se não apenas como uma decorrência natural desse reconhecimento doutrinário e constitucional, mas também como um imperativo que orienta a atuação da administração pública em suas diversas esferas.

Tal diretriz normativa assume contornos concretos especialmente no âmbito das contratações públicas, nas quais os princípios fundamentais da administração, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, devem ser observados de forma integrada com os novos valores introduzidos pela legislação infraconstitucional.

Os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1988, a serem observados pelos entes da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em suas compras públicas, estão principalmente voltados para garantir a justiça, a transparência, a igualdade e a eficiência no processo licitatório.

A Lei 14.133/2021 acresceu a estes, em seu artigo 5º, expressamente, outros princípios implícitos tanto na Constituição Federal quanto na legislação esparsa, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei de Licitações Públicas define o desenvolvimento nacional sustentável como princípio (artigo 5º) e como objetivo (artigo 11) das licitações públicas, o que demonstra o compromisso do Estado com o bem-estar coletivo, os direitos fundamentais e a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2021a).

A consagração do desenvolvimento sustentável como princípio e objetivo das licitações públicas reforça a função estratégica das contratações estatais na promoção de uma ordem jurídica voltada ao bem comum. Esse direcionamento normativo consolida a sustentabilidade como elemento indispensável à realização do interesse público. Assim, a proteção ambiental passa a integrar, de forma indissociável, a lógica administrativa e decisória do Estado.

O meio ambiente saudável é um bem coletivo de natureza difusa e não uma escolha política opcional. Trata-se de uma diretriz constitucional vinculada à própria essência do Estado Democrático de Direito, devendo guiar decisões administrativas, inclusive em processos como as contratações públicas e políticas de compras governamentais sempre com a finalidade de alcançar o interesse público (Finger; Quetes, 2014).

A finalidade da administração pública é o interesse público e o seu objetivo é o alcance do bem geral e comum, o verdadeiro norte da atividade administrativa que visa ao útil e necessário à sociedade integralmente considerada, não a satisfação dos anseios que resultem

em desprestígio do bem-estar da população em favor de grupos determinados (Di Pietro; Martins Júnior, 2022).

Quando se trata de compras públicas, esse princípio adquire uma dimensão ainda mais relevante, pois o Estado, na posição de maior contratante do país, deve pautar suas aquisições não apenas pela eficiência e economicidade, mas também na promoção de valores fundamentais, como a justiça social, a equidade e a sustentabilidade.

O Estado, ao adquirir bens e serviços, deve considerar não apenas o menor preço, mas também os impactos de longo prazo desses contratos sobre o meio ambiente, a sociedade e a economia nacional, de modo que a adoção de critérios sustentáveis como o uso racional dos recursos, a logística eficiente, a durabilidade dos produtos e a valorização da mão de obra local, estão intrinsecamente vinculados à realização do interesse público primário.

Trata-se de uma reconfiguração do papel da administração pública, que assume uma postura mais proativa na indução de práticas sustentáveis no mercado e na promoção de políticas que atendam à coletividade de forma integral.

Ao unir o princípio do interesse público ao desenvolvimento sustentável com a função estratégica das compras públicas, o Estado fortalece sua capacidade de gerar resultados positivos amplos, equitativos e duradouros para toda a sociedade.

O desenvolvimento sustentável e o interesse público primário não apenas se entrelaçam como fundamentos da administração pública, mas também se reafirmam como diretrizes essenciais à construção de uma sociedade mais justa, equilibrada e comprometida com o bem coletivo.

O interesse público deve incorporar, em sentido mais amplo, a busca por soluções que respeitem o meio ambiente, promovam a inclusão social, valorizem a produção local e reduzam desigualdades, alinhando-se aos compromissos contemporâneos do Estado com as gerações presentes e futuras.

O volume expressivo de consumo confere ao Estado não apenas um grande poder de influência sobre o mercado, mas também uma responsabilidade direta na promoção do desenvolvimento sustentável em sua dimensão plena, pois ao incorporar esses princípios em suas práticas, especialmente nas contratações públicas, o Estado assume papel ativo na promoção de transformações sociais, ambientais e econômicas duradouras.

Diante da crescente escassez dos recursos naturais e dos impactos ambientais causados pelo modelo de desenvolvimento a qualquer custo, é evidente a necessidade de conciliar desenvolvimento econômico com responsabilidade social e ambiental, a partir da alocação adequada dos recursos e a garantia do direito das gerações futuras de usufruírem de um meio ambiente saudável (Peixoto, 2013).

Haja vista o expressivo poder de compra do Estado brasileiro, as contratações públicas permitem a adoção de uma política pública capaz de compatibilizar o interesse público com a preservação do meio ambiente, o bem-estar social e o desenvolvimento econômico¹.

¹ Disponível no Portal de Compras do governo federal: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas>

Nesse sentido, deve, a administração pública brasileira, considerar critérios de sustentabilidade na seleção da melhor proposta para o atendimento das suas necessidades, com o objetivo de promover padrões de consumo e produção mais conscientes e impulsionar uma economia sustentável.

Conforme regra disposta na Constituição Federal, as contratações públicas serão realizadas por meio de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (artigo 37, XXI, CF/88). Como sabido, trata-se de procedimento competitivo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, a partir da definição prévia de critério de julgamento, para a aquisição de produto ou prestação de serviço pretendida.

A própria Constituição admite a contratação direta nas hipóteses definidas em legislação específica e uma das hipóteses, definida na Lei Geral de Licitações e Contratos, é a contratação realizada por meio do credenciamento, procedimento auxiliar mediante o qual a administração pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens, possibilitando que, após o cumprimento dos requisitos previamente estabelecidos, estes se credenciem junto ao órgão ou entidade responsável para eventual contratação futura.

3 NOÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO AUXILIAR DO CREDENCIAMENTO

O credenciamento como procedimento auxiliar na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) representa não apenas um avanço normativo, mas uma oportunidade concreta de transformação estrutural nas contratações públicas brasileiras.

Ao permitir que a administração pública defina previamente um valor justo e compatível com o mercado e estabeleça critérios técnicos, sociais e ambientais para a habilitação dos interessados, o credenciamento desloca o foco da disputa por preço para uma concorrência saudável baseada na qualificação e compromisso com a sustentabilidade.

Esse modelo favorece a inclusão de micro e pequenas empresas, a descentralização das oportunidades de negócios com o Estado e a mitigação de práticas desleais, como fraudes, conluios e sonegação de encargos legais.

Ao abandonar a lógica da contratação a qualquer custo e adotar um modelo baseado em justiça, equidade e responsabilidade socioambiental, o poder público assume um papel protagonista na construção de um novo paradigma de desenvolvimento: mais sustentável, mais inclusivo e mais comprometido com o bem-estar coletivo.

O credenciamento é processo administrativo de chamamento público em que a administração pública convoca os interessados a prestar serviços ou fornecer bens, desde que preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou entidade para executar o objeto do contrato quando convocados (artigo 6º, XLIII, Lei 14.133/21).

Trata-se de procedimento horizontal, alternativo à licitação tradicional, cabível nas seguintes hipóteses de contratação: paralelas e não excludentes; com seleção de critérios por terceiros e em mercados fluidos (artigo 79).

A hipótese de credenciamento paralelo e não excludente é aplicável quando for vantajoso para o poder público realizar contratações simultâneas sob condições padronizadas, sem excluir outros possíveis fornecedores.

O credenciamento com seleção por terceiros ocorrerá quando a escolha do contratado couber ao beneficiário do serviço ou obra, o que descentraliza a decisão pela contratação, mas o credenciamento em mercados fluidos ocorre quando a volatilidade de preços e condições inviabiliza uma licitação convencional, exigindo maior flexibilidade na contratação.

A Lei 14.133/21 estabelece as regras gerais sobre o seu procedimento, ao tempo em que reserva a definição de procedimentos específicos a regulamento próprio, de modo que a administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em site eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados visando a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

O edital deve prever as condições padronizadas de contratação e, com exceção da hipótese de contratação em mercados fluidos, definir o valor da contratação, em atenção aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

A aquisição de objetos que possam ou devem ser contratados por credenciamento foi reconhecida na Lei 14.133/2021 como hipótese de inexigibilidade de licitação, o que viabiliza a contratação direta (artigo 6º, XLIII).

A realização de compras públicas por credenciamento pode contribuir diretamente com a promoção de políticas públicas inclusivas e responsáveis, reforçando o compromisso do Estado com a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e ambientalmente equilibrada. A possibilidade de credenciar diversos fornecedores e exigir a adoção de práticas ambientalmente favoráveis têm o potencial de induzir transformações nos meios de produção e influenciar mudanças positivas no mercado fornecedor, uma vez que todos os interessados devem observar as exigências de sustentabilidade para que possam ser credenciados pelo poder público.

O credenciamento distingue-se das modalidades tradicionais de licitação justamente por sua natureza não competitiva, uma vez que Lei 14.133/21 conferiu-lhe respaldo jurídico formal, segurança jurídica e previsibilidade nas contratações que adotam esse modelo, especialmente em contextos em que não há competição direta entre os prestadores, pois credencia a todos que atendam aos critérios fixados pela administração.

Diferentemente de um certame licitatório, em que se busca selecionar a proposta mais vantajosa entre concorrentes, o credenciamento tem como objetivo permitir que todos os interessados que atendam aos requisitos previamente definidos possam se habilitar para futuras contratações com a administração pública.

Trata-se de um modelo em que não há competição, razão pela qual se afasta a exigência de um processo licitatório clássico, uma lógica em que não se busca a escolha de um único vencedor, mas a formação de um cadastro de prestadores aptos que possibilite a agilidade e flexibilidade da atuação estatal, especialmente em contextos que demandam respostas rápidas e contratação simultânea de múltiplos fornecedores (Silva, 2020).

Por permitir a contratação de todos os interessados que cumpram os requisitos previamente estabelecidos, o credenciamento viabiliza uma forma de contratação não excludente, capaz de fomentar a concorrência qualitativa, baseada na aptidão dos fornecedores em atender aos parâmetros definidos pela administração, inclusive os que envolvem práticas sustentáveis.

Essa característica torna o credenciamento uma ferramenta eficiente, sobretudo em áreas como saúde, educação e assistência social, nas quais a flexibilidade e a universalização do acesso a prestadores de serviço são essenciais à promoção do interesse público da sustentabilidade, dado que permite ampliar o acesso a bens e serviços sem comprometer a economicidade ou a eficiência administrativa.

O procedimento de credenciamento mostra-se adequado a atender aos anseios efetivamente sustentáveis, tendo em vista que a própria administração definirá as especificações sustentáveis, bem como o preço de mercado a ser pago pelo produto ou serviço, pondo fim às disputas em ofertar o menor preço a qualquer custo.

A ausência de singularidade neste procedimento permite uma contratação mais isonômica e de forma a reduzir a concentração de renda em determinados contratados, beneficiando um número maior de licitantes, os quais fornecerão produtos e serviços com especificações sustentáveis que atendam ao interesse público (Santos, 2021).

Apesar de o credenciamento representar um importante avanço rumo a contratações públicas mais inclusivas e sustentáveis, ele também impõe à administração pública o desafio de fixar previamente os valores a serem pagos, posto que não há competição direta entre os credenciados, uma tarefa que exige estudos técnicos e pesquisas de mercado precisas, aliadas a uma estrutura institucional madura e equipes capacitadas, o que nem sempre está presente em todas as esferas administrativas.

A ausência desses elementos pode levar à definição de preços incompatíveis com a realidade, seja por excesso, gerando desperdício de recursos, ou por insuficiência, inviabilizando a execução contratual, o que pode comprometer a continuidade dos serviços e aumentar os riscos de judicialização (Vareschini, 2012).

A adoção do credenciamento como instrumento de contratação pública tem se mostrado uma estratégia eficaz não apenas sob o aspecto da eficiência administrativa, mas também como ferramenta de promoção da sustentabilidade social e ambiental.

O mecanismo é amplamente utilizado no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) para a contratação de serviços médico-hospitalares e odontológicos junto a prestadores privados, ampliando a oferta de atendimento à população e garantindo o acesso universal e equitativo à saúde – princípios constitucionais e fundamentais para a consolidação da justiça social.

Da mesma forma, diversos municípios têm recorrido ao credenciamento para viabilizar a contratação de empresas fornecedoras de materiais de construção destinados à manutenção de escolas públicas, uma prática que assegura maior agilidade na execução de serviços essenciais, contribuindo para a preservação de ambientes escolares seguros, adequados e propícios ao processo de ensino-aprendizagem.

A título de exemplo, por meio do Parecer nº 01473-21, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) recepcionou consulta formulada pelo município de Mata de São João acerca da viabilidade da utilização do credenciamento para fornecimento de materiais de construção para a manutenção das escolas da rede pública municipal.

Em resposta ao questionamento, o TCM/BA se pronunciou, em tese, no sentido de que o credenciamento será juridicamente viável quando a administração pública demonstrar, no caso concreto, que a contratação de diversos particulares será mais eficiente do que a seleção

de um único vencedor e desde que atenda ao regramento fixado na Lei de Licitações, notadamente a necessidade de garantir a igualdade de condições entre todos os credenciados.

O credenciamento, portanto, consolida-se como um instrumento essencial na agenda da governança pública moderna, pois conjuga flexibilidade procedural com o dever de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Essa perspectiva amplia a compreensão do papel do Estado como indutor de transformações positivas na sociedade, não apenas pelo que contrata, mas pela forma como o faz, fortalecendo o elo entre contratação pública e bem-estar coletivo.

4 O RECONHECIMENTO DA VANTAJOSIDADE DO CREDENCIAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Apresentadas as noções gerais sobre o credenciamento, bem como seu potencial de viabilizar contratações públicas sustentáveis, passa-se, neste momento, ao exame de situação concreta em que o Tribunal de Contas da União reconheceu a vantajosidade e eficiência deste procedimento auxiliar para satisfazer as necessidades da administração pública.

No Acórdão 351/2010, o Plenário do TCU examinou consulta formulada pelo comandante do Exército Brasileiro acerca da viabilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de gêneros alimentícios para abastecimento das organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental.

No bojo da consulta, informou o consultente que o Comando da 12ª Região Militar, braço logístico do Comando Militar da Amazônia, teria enfrentado dificuldades na aquisição de gêneros para o abastecimento das organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental (Estados de Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia) totalizando 96 (noventa e seis) unidades do Exército.

As dificuldades enfrentadas pelo Exército Brasileiro estavam relacionadas ao (i) descumprimento dos prazos de entrega pelos fornecedores, gerando real possibilidade de desabastecimento nas Organizações Militares da fronteira; (ii) vencimento do prazo de validade dos produtos em curto espaço de tempo, inviabilizando o aporte logístico para os destinos afastados da sede; (iii) não atendimento das características exigidas em contrato, ocasionando a sua não aceitação e o reinício do processo de compra, o que tem ameaçado seguidamente de desabastecimento as organizações mais afastadas, visto que essa sistemática exige o cumprimento dos trâmites legais; (iv) dificuldade de reclamação ou contestação efetiva para o cumprimento dos contratos, em virtude das distâncias continentais entre o Comando da 12ª Região Militar e as sedes da maioria dos fornecedores, situadas no centro-sul do país.

Em razão disso, a instituição questionou ao TCU sobre a viabilidade jurídica de realizar credenciamento de produtores rurais e organizações de produtores (cooperativas e associações) para formar a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, como forma de enfrentar os desafios logísticos decorrentes das grandes distâncias.

A unidade técnica do Tribunal, Secex/AM, considerou que, no caso em análise, o credenciamento de produtores locais atenderia, a um só tempo, a necessidade de fornecimento de alimentos da administração e objetivos mais amplos, de estimular o desenvolvimento da

produção agrícola pelas populações ribeirinhas. Isso porque o credenciamento contribuiria para a formação de uma rede de produtores rurais, que, em caso de conflito, estariam em condições de apoiar o esforço combatente.

A Secex/AM ponderou que a viabilidade da contratação direta por meio de credenciamento estava condicionada à demonstração de que as peculiaridades da contratação podiam exigir solução diversa daquela que se obteria com a licitação.

Assim, a Secex/AM não vislumbrou a legitimidade da contratação por inexigibilidade para as unidades do Exército situadas nas cidades, na medida em que o risco de desabastecimento somente existiria nas localidades de difícil acesso.

A unidade técnica destacou a necessidade de que fosse assegurada a igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a administração, pelo preço por ela definido, em conformidade com o regramento geral do procedimento auxiliar.

Embora a consulta não tenha sido admitida pelo Tribunal de Contas da União, em virtude do não atendimento de requisito formal de admissibilidade, o TCU ratificou a análise da unidade técnica e entendeu pela inexistência de impedimentos legais para a administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade, de produtores rurais e organizações de produtores (cooperativas e associações), desde que houvesse demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderiam ser atendidas com a contratação direta.

Houve, efetivamente, o reconhecimento da eficiência e vantajosidade do credenciamento, não apenas para atender à necessidade imediata da administração pública, mas também para cumprir objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável.

No caso examinado, o credenciamento de produtores rurais locais estimulava o fortalecimento da produção agrícola em regiões mais distantes e isoladas do país, fortalecendo o escoamento da produção e a geração de emprego e renda.

A deflagração de credenciamento, processo não competitivo e não excludente, que admite a contratação de diversos interessados para fornecimento de objeto padronizado, sem maiores especificações técnicas, reduz os riscos de desabastecimento, inadimplemento das obrigações contratuais, além de promover o desenvolvimento econômico sistêmico de regiões mais vulneráveis do país.

A opção de disponibilizar rol confirmado de credenciados contribui, ainda, para reduzir custos de transporte, que acarreta uma considerável economia no cumprimento do objeto contratual.

Em razão das especificidades da situação concreta, a escolha pelo credenciamento em detrimento da tradicional licitação pública é uma opção mais eficiente para o atendimento das necessidades imediatas da administração pública, ao tempo em que contribui para promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Os fundamentos apresentados pelo Tribunal de Contas da União podem ser aproveitados em situações em que o credenciamento seja a solução mais eficiente para a contratação pública, em que: (i) o objeto demandado não exija maiores especificações técnicas; (ii) a administração pública não possua interesse em restringir o número de contratados e (iii)

seja viável estabelecer condições de fornecimento/execução padronizadas, sem a aplicação de critério classificatório.²

Frise-se, mais uma vez, que conforme demonstrado no Acórdão nº 351/2010, o credenciamento de múltiplos fornecedores pode contribuir para fortalecer determinado setor de mercado e para influenciar modos de produção sustentáveis, especialmente quando ele beneficia paralelamente diversos agentes, ou seja, quando os interessados não precisem competir entre si pelo comprador – a administração pública – e todos possam escoar sua produção.

Sob essa ótica, o credenciamento desestimula a concorrência predatória e a proposição de propostas inexequíveis³ que comprometam o cumprimento do contrato, uma vez que o preço da prestação será previamente definido pela administração pública.

Embora a licitação pública seja uma regra geral do ordenamento jurídico, o credenciamento deve ser efetivamente considerado pela administração pública como opção para a realização de contratação pública.

A utilização do credenciamento de fornecedores pode trazer ganhos de eficiência e contribuir para a concretização do desenvolvimento sustentável, desde que, no caso concreto, o poder público demonstre, por meio de critérios objetivos, que ele poderá ser mais vantajoso do que a licitação de um fornecedor único.

Na realização desta análise é imprescindível que o poder público busque o aproveitamento de recursos, o desenvolvimento de logísticas eficientes e o planejamento de ações que agreguem benefícios sistêmicos à população e ao meio ambiente, inter-relacionando as esferas econômicas, sociais, culturais e ambientais como o princípio do desenvolvimento sustentável.⁴

5 CONCLUSÃO

O artigo buscou demonstrar que nas contratações públicas em que (i) o objeto demandado não exija maiores especificações técnicas; (ii) a administração pública não possua interesse em restringir o número de contratados e (iii) seja viável estabelecer condições de fornecimento/execução padronizadas, sem a aplicação de critério classificatório, a utilização do credenciamento pode apresentar-se como instrumento mais eficiente para a concretização do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, previsto na Lei nº 14.133/2021.

Ao permitir a inclusão de múltiplos fornecedores que atendam a critérios preestabelecidos, o credenciamento não apenas agiliza processos administrativos, mas também fomenta práticas sustentáveis, alinhando-se aos objetivos de preservação ambiental, equidade social e eficiência econômica, uma vez que essa modalidade de contratação evidencia a capacidade do Estado em induzir transformações positivas no mercado, promovendo um equilíbrio entre crescimento econômico e responsabilidade socioambiental.

² Informações disponíveis em: <https://zenite.blog.br/credenciamento-o-que-tem-dito-o-tcu/>

³ Para maior aprofundamento sobre a temática da inexequibilidade em licitações, ver Cavalcanti (2025).

⁴ Informações disponíveis no Portal de Compras do governo federal: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas/desenvolvimento-nacional-sustentavel>

O estudo também ressalta o papel estratégico do Estado como indutor de desenvolvimento sustentável por meio de suas compras públicas que, ao incorporar critérios ambientais e sociais nos editais de credenciamento, não apenas cumpre seu dever constitucional de proteção ao meio ambiente, mas também estimula a adoção de tecnologias limpas, a valorização de cadeias produtivas locais e a redução de desigualdades.

Essa abordagem reforça a ideia de que as contratações públicas devem transcender a mera economicidade, incorporando valores que assegurem um legado positivo para as gerações presentes e futuras.

O artigo analisou o Acórdão nº 351/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), no qual foi reconhecida a vatanjosidade do credenciamento para atender à necessidade imediata da administração pública e assegurar a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.

A decisão da Corte de Contas é relevante porque sinaliza à administração pública a necessidade de avaliar, no caso concreto, se a utilização do credenciamento pode configurar opção mais eficiente do que licitações tradicionais, desde que devidamente fundamentado em critérios objetivos e alinhado ao interesse público primário.

Além disso, o credenciamento destaca-se por sua natureza não excludente, que favorece a pluralidade de fornecedores e a adoção de padrões sustentáveis predefinidos pela administração pública.

Ao eliminar a competição predatória por preços irrisórios, esse modelo assegura a qualidade dos produtos e serviços contratados, evitando práticas que comprometam o meio ambiente ou os direitos trabalhistas.

É imperativo, no entanto, que o poder público realize estudos técnicos robustos para definir valores justos e condições equânimes, garantindo a viabilidade econômica dos contratos e a segurança jurídica das partes envolvidas.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. *Desenvolvimento Nacional Sustentável*. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas/desenvolvimento-nacional-sustentavel>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.356.260 – SC (2012/0252591-0). Relator: ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em: 7 fev. 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 fev. 2013.

BRUNDTLAND, G. H. (rel.). *Nosso futuro comum*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CAVALCANTI, Henrique. Inexequibilidade de preços em licitações públicas: mecanismos eficientes para a revelação de informações. *Jota*, 10 maio 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inexequibilidade-de-precos-em-licitacoes-publicas>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CMMAD. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

COSTA, Cristiano Ferreira et al. O fator sustentabilidade nas licitações e contratações públicas. *Revista Reuna*, v. 21, n. 4, p. 37-56, 2016. Disponível em: <https://reuna.emnuvens.com.br/reuna/article/view/793>. Acesso em: 13 nov. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Capítulo 9. Princípio do Interesse Público In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Teoria geral e princípios do direito administrativo*.

tivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. V. 1. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/theoria-geral-e-principios-do-direito-administrativo-vol-1-ed-2022/1712828439>. Acesso em: 29 nov. 2023.

FINGER, Ana Claudia; QUETES, Regeane Bransin. Licitações e contratos administrativos sustentáveis como um instrumento de concretização da supremacia do interesse público. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 14, n. 57, p. 105-131, 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/86>. Acesso em: 13 nov. 2023.

GIRON, Jerônimo et al. Direito, economia, capitalismo, consumo e meio ambiente, relações. In: RECH, Adir Ubaldo; BUTZKE, Alindo; GULLO, Maria Carolina (org.). *Direito, economia e meio ambiente: olhares de diversos pesquisadores*. Caxias do Sul: Educs, 2012.

GORDILHO, Heron José de Santana; GORDILHO, Mariana Dourado Lopes Santana; PIMENTEL, Pedro Paulo Santana. Análise econômica das licitações sustentáveis. In: PAZINATO, Liane Francisca Hüning; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; RIBEIRO, José Claudio Junqueira (coord.). ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, 12., 2023, Buenos Aires, Argentina. *Direito e sustentabilidade II*. Florianópolis, SC: Conpedi, 2023. Disponível em: https://conpedi.org.br/grupo-de-trabalho/?tipo=ARTIGO_CONPEDI&grupo=1669&id-evento=89. Acesso em: 10 dez. 2023.

GORDILHO, Heron. *Direito ambiental pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2009.

MACHADO, Ana Carolina et al. A promoção do desenvolvimento nacional sustentável. In: PORTAL JML. *Coluna Jurídica da Administração Pública*. 2022. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news_adm_publica/ANEXO_1_14_01.pdf

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Análise crítica da invocação do interesse público como fundamento para relativização de direitos e garantias fundamentais do contribuinte*. 2006. 158 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, CE, 2006.

PEIXOTO, Gabriela Costa Cruz Cunha. Análise econômica do direito ambiental: aplicação das teorias de Pigou e Coase. *Revista Direito e Liberdade*, v. 15, n. 3, p. 31-48, 2013.

POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. Artigos 33 a 38. In: POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada Lei 14.133/21*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-comentada-lei-14133-21/1440739642>. Acesso em: 29 nov. 2023.

ROCHA, Lilian Rose Lemos. A sala de emergência ambiental: a proteção dos direitos da natureza na América Latina. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/7107>. Acesso em: 29 nov. 2023.

SANTOS, Laércio José Loureiro dos. Nova lei de licitações e o credenciamento como singularidade múltipla. *Portal Migalhas*, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/350312/lei-de-licitacoes-e-o-credenciamento-como-singularidade-multipla>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SILVA JÚNIOR, Mariano Moreira da. *Credenciamento e a Lei nº 8.666/93: análise da execução contratual de clínicas credenciadas ao DETRAN-PE*. 2017. 51 f. Trabalho (Conclusão de Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24504>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SILVA, Danielle Souza de Andrade. Interesse público: necessidade e possibilidade de sua definição no direito administrativo. *Estudantes: Caderno Acadêmico*, Recife: Faculdade de Direito do Recife, ano 4, n. 6, p. 129-145, jan./jun. 2000. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/DanielleSouzadeAndrade/InteressepubliconecessidadeepossibilidadeEstudantescadernoacademicon62000.pdf. Acesso em: 13 nov. 2023.

SILVA, Gramille Santos; JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. Licitações sustentáveis: análise da sustentabilidade na nova Lei de Licitações. *Diké – Revista Jurídica*, v. 22, n. 23, p. 242- 270, 2023. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3826>. Acesso em: 29 nov. 2023.

SOARES, B. E. C.; NAVARRO, M. A.; FERREIRA, A. P. Desenvolvimento sustentado e consciência ambiental: natureza, sociedade e racionalidade. *Ciências & Cognição*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 42-49, 2004.

VARESHINI, Julieta Mendes Lopes. *Licitações e contratos no Sistema "S"*. Curitiba: JML Editora, 2012.

VIEIRA, Lucas Pacheco; PUERARI, Adriano. A sustentabilidade na nova lei de licitações. *Saber Humano*, [S. I.], v. 11, n. 19, p. 56-81, jun./dez. 2021.

WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2018.

Autor Correspondente

Mariana Dourado Lopes Santana Gordilho
Universidade Federal da Bahia – UFBA
Av. Milton Santos, s/nº – Ondina, Salvador/BA, Brasil. CEP 40170-110
marianadgordilho@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

