

ORIENTAÇÃO N.º 313/2025

CRENCIAMENTO: ENTENDIMENTOS DO TCU SOBRE LIMITAÇÃO DE CRENCIADOS E CUSTEIO DE TERCEIROS

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 2192/2025, estabeleceu precedentes sobre credenciamento que impactam significativamente na aplicação prática deste procedimento. Os entendimentos abordaram a interpretação do conceito de "cadastramento permanente" previsto no art. 79, §1º [alterado pela Lei Federal n.º 15.266/25], inciso I, da Lei 14.133/2021, permitindo fixação de prazo determinado para encerramento das inscrições, além da possibilidade de limitação do número de credenciados mediante critérios objetivos de pontuação, e, delineou a natureza do instrumento nos casos em que os custos são transferidos a terceiros. Contudo, é fundamental alertar que quanto a alguns aspectos decididos, existem debates intensos sobre a coerência das decisões, uma vez que contrariam a lógica estrutural do credenciamento e a posição de diversos tribunais de contas.

2. DESENVOLVIMENTO

O credenciamento constitui procedimento auxiliar, regulado pelos arts. 78 e 79 da Lei 14.133/2021, caracterizado pela possibilidade de participação simultânea de múltiplos prestadores que atendam aos requisitos estabelecidos no edital. Este instrumento distingue-se fundamentalmente das modalidades tradicionais de licitação, que visam selecionar uma única proposta mais vantajosa mediante competição. No credenciamento, a Administração estabelece requisitos mínimos e habilita todos os interessados que os atendam.

O art. 79 estabelece quatro formas de credenciamento:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: [Regulamento](#)

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

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

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

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

A característica essencial do credenciamento, o fator que o diferencia das demais formas de contratação, é justamente a permanência da possibilidade de novos ingressos durante sua vigência. Esta permanência visa assegurar máxima isonomia entre potenciais interessados que não participaram do chamamento inicial e maximizar continuamente a competitividade nas



contratações realizadas pela Administração. A interpretação tradicional compreendia que o termo "permanente" do art. 79 exigia manutenção indefinida do credenciamento aberto, encerrando-se apenas por revogação expressa quando não mais necessário.

O Acórdão 2192/2025 do TCU, proferido no contexto específico do credenciamento de peritos pela Receita Federal do Brasil, estabeleceu dois entendimentos que divergem desta interpretação tradicional. O primeiro entendimento refere-se à possibilidade de prazo determinado para vigência do credenciamento. O Tribunal decidiu que "a expressão 'cadastramento permanente de novos interessados', contida no art. 79, §1º, inciso I, da Lei 14.133/2021, não impõe que o credenciamento permaneça indefinidamente aberto a novas inscrições, mas sim que, durante o prazo de inscrição fixado no edital de chamamento, não haja barreiras ao acesso de interessados (art. 5º, caput, do Decreto 11.878/2024)". O TCU compreendeu que "permanente" significa ausência de obstáculos ao ingresso durante período determinado, não exigindo prazo indeterminado de vigência. Veja:

Acórdão 2192/2025¹ Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia) Licitação. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Cadastramento. Inscrição. Prazo. Edital. A expressão “cadastramento permanente de novos interessados”, contida no art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021, não impõe que o credenciamento permaneça indefinidamente aberto a novas inscrições, mas sim que, durante o prazo de inscrição fixado no edital de chamamento, não haja barreiras ao acesso de interessados (art. 5º, caput, do Decreto 11.878/2024).

É importante registrar que o art. 79 sofreu recentes alterações pela Lei Federal n.º 15.266/25, de modo que o “Parágrafo único”, passou a ser “§1º”, por isso a leitura pode parecer confusa, já que a decisão foi proferida antes da alteração.

Com base nesse entendimento, editais de credenciamento estabeleçam prazo determinado para encerramento dos pedidos de credenciamento, após o qual não serão admitidos novos credenciados, ainda que existam contratações futuras a serem realizadas. Durante o prazo estabelecido, o credenciamento deve permanecer continuamente aberto, sem períodos de suspensão ou barreiras ao ingresso, mas ao término do prazo, encerra-se definitivamente a possibilidade de novos ingressos.

Essa interpretação é perigosa, pois viola frontalmente o conceito de abrangência e constância do credenciamento, colocando em suspeita, até mesmo, as razões que balizam a opção pelo credenciamento, já que a ideia central é oportunizar de modo constante, a ampliação e modificação da rede credenciada. Por isso, essa interpretação do TCU pode conflitar com a posição de outros tribunais.

¹ Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2192%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1>. Acessado no dia 01 de dezembro de 2025.



Como exemplo, o TCE/SP, no TC-023331.989.24-4², interpretou que a ideia de que o edital de credenciamento deve permanecer permanentemente aberto sem a possibilidade de interrupções, em sentido contrário ao que fora decidido pelo TCU, como destacado:

TC-023331.989.24-4

[...]

Em relação ao encerramento do período para credenciamento na sessão pública de abertura dos envelopes que estava designada para a data de 18/11/2024, o que até mesmo motivou a decisão de sustação cautelar, a própria Administração aquiesceu com a impugnação e admitiu o vício.

É que esse termo final ao período para credenciamento se revela incompatível com o art. 79, parágrafo único, I, da Lei 14.133/2021, cujo dispositivo estabelece que o edital de chamamento deve estar à disposição do público “de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados”.

Deverá a Administração, pois, corrigir o ato convocatório para amoldá-lo ao que dispõe o art. 79, parágrafo único, I, da Lei 14.133/2021.

O segundo entendimento do TCU, refere-se à possibilidade de limitação do número de credenciados mediante critérios de pontuação. O Tribunal decidiu que "em contratações de serviço de perícia decorrentes de credenciamento, não viola o princípio da isonomia a restrição do número de credenciados por meio de critérios objetivos de pontuação que valorizam a experiência e a qualificação. Trata-se de mecanismo legítimo para selecionar os profissionais mais capacitados, convergindo para a busca da eficiência e para a efetiva proteção do interesse público". O Tribunal reconheceu que em situações específicas, especialmente quando há necessidade de assegurar qualidade técnica elevada, é admissível estabelecer número máximo de credenciados, selecionando-os mediante critérios objetivos:

Acórdão 2192/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia) Licitação. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Contratado. Critério de seleção. Pontuação. Princípio da isonomia. Perícia. Em contratações de serviço de perícia decorrentes de credenciamento, não viola o princípio da isonomia a restrição do número de credenciados por meio de critérios objetivos de pontuação que valorizam a experiência e a qualificação. Trata-se de mecanismo legítimo para selecionar os profissionais mais capacitados, convergindo para a busca da eficiência e para a efetiva proteção do interesse público.

Quanto à limitação do número de credenciados, a primeira crítica refere-se à contradição com a definição legal do instituto. O credenciamento é cabível quando o objeto admite "participação de mais de um prestador simultaneamente, desde que preenchidos os requisitos", sugerindo habilitação de todos que atendam aos requisitos, não seleção de número limitado mediante pontuação. Se a Administração pode estabelecer número máximo e selecionar

² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). *Jurisprudência: decisão constante do arquivo PDF nº 966611*. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/1/6/966611.pdf Acessado no dia 01 de dezembro de 2025.



mediante pontuação, o procedimento aproxima-se de licitação tradicional, descaracterizando o credenciamento.

O critério qualitativo de seleção, mediante pontuação, é possível e se revela como método imparcial, sendo apenas complexo de ser desenvolvido e justificado em determinados objetos, já que, em regra, esses critérios de classificação por pontuação são espelhados em aspectos técnicos do objeto.

Da mesma forma, tribunais de contas podem considerar que a limitação do número descaracteriza o instituto e viola a isonomia.

Por fim, o último aspecto relevante decidido pelo TCU, se refere a natureza do credenciamento nos casos em que o ônus de pagamento é de terceiros, usuários do objeto credenciado. O TCU afirmou que, ainda nesses casos, a natureza do credenciamento continua sendo de certame público, não se configurando vínculo privado, já que o Poder Público organiza e distribui o objeto aos interessados:

Acórdão 2192/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia) Licitação. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Perícia. Receita Federal do Brasil. Ato normativo. O credenciamento de peritos realizado pela Receita Federal, regido por norma interna do órgão, deve guardar compatibilidade com as disposições da Lei 14.133/2021, ainda que o serviço de perícia seja custeado diretamente por agentes privados (importadores e exportadores). O fato de o ônus financeiro ser transferido ao particular interessado na liberação da mercadoria não descaracteriza a natureza pública da contratação ou afasta a incidência dos princípios e das regras que vinculam a Administração.

Diante destes debates e controvérsias, é fundamental que gestores públicos adotem postura cautelosa. A orientação mais segura, do ponto de vista da conformidade legal e da minimização de riscos, continua sendo não limitar o número de credenciados e manter o edital permanentemente aberto, encerrando-o apenas mediante revogação expressa quando não mais necessário ou quando a Administração decida adotar outro procedimento de contratação. Esta prática alinha-se com a interpretação literal do art. 79, §1º, inciso I, da Lei 14.133/2021, assegura máxima isonomia e competitividade, e reduz significativamente riscos de questionamentos por órgãos de controle que adotem interpretação mais restritiva que a do TCU.

CONCLUSÃO

O Acórdão 2192/2025 do TCU estabeleceu entendimentos sobre credenciamento envolvendo a fixação de prazo determinado de vigência e limitação do número de credenciados mediante critérios de pontuação. Contudo, ambos os entendimentos são controversos e contrariam a lógica estrutural do instituto do credenciamento, gerando significativa insegurança jurídica para gestores públicos. Existem debates intensos sobre a coerência destas decisões com o art. 78 e 79 da Lei 14.133/2021, com posições divergentes de outros tribunais de contas que



interpretam o termo "permanente" como exigência de manutenção indefinida do credenciamento aberto e consideram que a limitação quantitativa descaracteriza o instituto. Na prática, a orientação mais segura e prudente continua sendo não limitar o número de credenciados e manter o edital permanentemente aberto, encerrando-o apenas mediante revogação expressa quando não mais necessário. Esta abordagem alinha-se com interpretação literal da lei, maximiza isonomia e competitividade, e minimiza significativamente riscos de questionamentos por órgãos de controle que adotem interpretações mais restritivas. Na mesma oportunidade, o TCU entendeu que os credenciamentos que geram obrigação de pagamento a terceiros, não se desvirtuam de sua natureza pública, sendo aplicável a Lei Federal n.º 14.133/2021 e o regime administrativo-licitatório, afastando a aplicação de regime privado.

Adamantina/SP, 01 de dezembro de 2025.

Leonardo Vieira de Souza

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Responsável pela Revisão e Aprovação

