



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER Nº 129/2011/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00441.002525/2009-37

INTERESSADO: Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais – CJU/MG

ASSUNTO: Credenciamento dos interessados em participar de pregão eletrônico no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Poder Executivo Federal - SICAF.

PREGÃO ELETRÔNICO. CREDENCIAMENTO NO SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – SICAF. ART. 3º, § 2º DO DECRETO Nº 5.450, DE 2005. LEGALIDADE.

I - O § 2º do art. 3º do Decreto nº 5.450, de 2005 não padece de ilegalidade, por estar em consonância com os dispositivos da Lei nº 10.520, de 2002 e da Lei nº 8.666, de 1993;

II - O credenciamento exigido no § 2º do art. 3º do Decreto nº 5.450, de 2005, constitui-se em cadastro prévio de identificação, com finalidade de agilizar o procedimento e permitir a efetiva participação dos interessados no certame;

Senhor Diretor,

1. Trata-se de consulta formulada pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais – CJU/MG, para fins de uniformização, acerca da legalidade do § 2º do art. 3º, do Decreto nº 5.450, de 2005, que trata da necessidade de credenciamento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Poder Executivo Federal – SICAF, para participação em licitação, na modalidade de pregão eletrônico.
2. Recebida a consulta neste Departamento, foi ressaltada por Vossa Senhoria a necessidade de colher manifestação dos demais órgãos jurídicos consultivos, fl. 03.
3. Das manifestações recebidas, verifica-se que a maioria opinou no sentido da ilegalidade da exigência prevista no mencionado parágrafo, porquanto estaria extrapolando os limites da Lei nº 10.520, de 2002. Neste sentido a CONJUR/MME, fls. 05/10; CJU/SE, fls. 73/75; CJU/PE, fls. 85/88 e 90/98; CONJUR/ME, fls. 107/108; CONJUR/MP, fls. 113/117; CJU/AL, fls. 142/143; CONJUR/MI, fls. 175/178; CJU/PB, fls. 186/193. Em sentido contrário, apenas, a CONJUR/MCIDADES, fls. 101/104 e a CJU/ES, fls. 122/123.
4. É o que havia a relatar, passa-se a análise.
5. Inicialmente cumpre ressaltar que é atribuição deste Departamento *orientar e coordenar os trabalhos das Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes, especialmente no que se refere à uniformização da jurisprudência administrativa*, conforme prevê o art. 14, inciso I alínea "a"¹ do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010. *my*

¹ Art. 14. Ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos compete:

I - orientar e coordenar os trabalhos das Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes, especialmente no que se refere à:

a) uniformização da jurisprudência administrativa;

207
JTB

6. Feito esse breve esclarecimento, passemos a análise da divergência de entendimento apresentada. Questiona-se a legalidade da regra contida no § 2º do art. 3º do Decreto nº 5.450, de 2005, que assim disciplina:

Art. 3º Deverão ser previamente credenciados perante o provedor do sistema eletrônico a autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio e os licitantes que participam do pregão na forma eletrônica.

§ 1º O credenciamento dar-se-á pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico.

§ 2º No caso de pregão promovido por órgão integrante do SISG, o credenciamento do licitante, bem assim a sua manutenção, dependerá de registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

§ 3º A chave de identificação e a senha poderão ser utilizadas em qualquer pregão na forma eletrônica, salvo quando cancelada por solicitação do credenciado ou em virtude de seu descadastramento perante o SICAF.

7. Conforme se verifica, referida regra trata da necessidade de credenciamento prévio no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Poder Executivo Federal – SICAF, para fins de participação em pregão, na forma eletrônica.

8. Para a maioria dos órgãos jurídicos consultivos que se manifestou sobre o assunto, inclusive, o órgão consultante, a CJU/MG, o citado parágrafo estaria em desconformidade com as regras previstas nos incisos XII e XIV do art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002, que trata do pregão. Eis o disposto nos citados incisos:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

[...]

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

9. Sustentam, em síntese, que a exigência de credenciamento prévio no SICAF não se coaduna com a modalidade de pregão, uma vez que este, além de estabelecer que a fase de comprovação da habilitação jurídica é realizada após a fase competitiva, a norma ainda faculta à comprovação da habilitação com as informações contidas no SICAF. Logo, o registro no SICAF não pode ser obrigatório e sim facultativo.

10. Não obstante os fortes argumentos apresentados pelos órgãos jurídicos consultivos e a tendência majoritária da doutrina em acolher o referido entendimento, entendo, salvo melhor juízo, ser possível defender a legalidade do art. 3º, § 2º do Decreto nº 5.450, de 2005, pelas razões a seguir expostas.

11. Primeiro porque, a meu ver, o credenciamento tratado no § 2º do art. 3º do Decreto nº 5.450, de 2005, constitui-se em mero cadastro de identificação, com o nítido propósito de agilizar o procedimento, isto é, permitir a efetiva participação dos interessados no certame, uma vez que se cuida de licitação, na forma eletrônica. Estando, assim, em consonância com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 2002: *my*

Art. 2º (vetado)



§1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

12. Quanto a isso cumpre destacar que a IN SLTI/MPOG nº 02, de 11 de outubro de 2010, disciplinou níveis diferentes de cadastros no âmbito do SICAF.

Art. 8º O cadastro no SICAF poderá ser iniciado no Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet, no sítio www.comprasnet.gov.br e abrange os seguintes níveis:

- I – credenciamento;
- II – habilitação jurídica;
- III – regularidade fiscal federal;
- IV – regularidade fiscal estadual/municipal;
- V – qualificação técnica; e
- VI – qualificação econômico-financeira;

Art. 11. O Credenciamento é o nível básico do registro cadastral no SICAF que permite a participação dos interessados na modalidade licitatória Pregão, em sua forma eletrônica, bem como na Cotação Eletrônica.

§ 1º O credenciamento constitui pré-requisito para o cadastramento, nos demais níveis.

§ 2º O procedimento de Credenciamento deverá ser solicitado por pessoa competente ou autorizada pelo interessado.

Art.12. Quando do preenchimento dos formulários eletrônicos para obtenção do credenciamento, os dados referentes a materiais e/ou serviços integrantes da linha de fornecimento devem ser compatíveis com o objeto constante do ato constitutivo, contrato social ou estatuto, sendo considerado o registro na Receita Federal da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

13. Além disso, não há que se falar em desconformidade com a Lei nº 10.520, de 2002 porquanto ela própria no inciso VII, exige, de plano, assim que iniciada a sessão pública para recebimento das propostas, a apresentação pelos interessados *de declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos da habilitação*. Vejamos:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

14. Ora, se é pressuposto necessário e inerente à participação do certame, o preenchimento dos requisitos jurídicos de habilitação, a exigência de prévio cadastramento parece não conflitar com a referida norma, conforme foi destacado. O que houve no pregão eletrônico foi apenas a postergação da *comprovação* do preenchimento desses requisitos, prevista para ocorrer após a competição. O que em nada afasta a necessidade de o licitante preencher, desde o início, os requisitos jurídicos necessários para participar da competição.

15. Por outro lado, tal exigência também não estaria em desconformidade com a Lei nº 8.666, de 1993, posto que, ela própria, determina que os órgãos e entidades da Administração Pública, que realizem com frequência licitações, *mantenham registros cadastrais* para efeito de habilitação. Eis o que dispõe:

Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano. (Regulamento) *mg*



§ 1º O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

16. Da leitura do citado regramento é possível extrair a ilação que o registro precede à habilitação. Ou seja, a intenção é fomentar justamente a criação de bancos de dados em que todos os interessados possam se cadastrar previamente, de modo a agilizar o procedimento de comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos para habilitação no certame.

17. Por outro lado não se pode deixar de considerar que essa ferramenta, ao invés de limitar a participação dos interessados, conforme foi aventado, permite maior participação em razão da facilidade de se proceder ao registro em qualquer parte do país, por meio eletrônico, conciliando-se, assim, com a regra prevista no parágrafo único² do art. 20 da Lei nº 8.666, de 1993.

18. Com efeito, a exigência de prévio cadastramento não significa a restrição da participação dos interessados. O que a lei prevê é que se deve oportunizar a ampla participação de todos aqueles que possuam a mesma condição jurídica necessária para participar do certame. Não fosse esse o sentido da norma, qual seria a razão e eficácia de inviabilizar a referido credenciamento, apenas com o fim de permitir que todos aqueles que não possuam a condição jurídica necessária, dele participem, se ao final, não poderão firmar contrato com a Administração?

19. Em relação ao Tribunal de Contas da União, não obstante a informação trazida pela CJU/MG acerca da existência de julgados em sentido contrário ao entendimento ora apresentado, há que se ressaltar que no Manual de *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU*³ consta a seguinte orientação em relação ao procedimento a ser adotado no caso de pregão eletrônico:

“Pregão Eletrônico

Processamento e julgamento de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, são realizados observando-se normalmente a sequência dos seguintes procedimentos:

1. credenciamento prévio dos licitantes, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e da autoridade competente do órgão promotor da licitação perante o provedor do sistema eletrônico;

- credenciamento faz-se pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico;
- credenciamento junto ao provedor do sistema implicam responsabilidade legal do licitante e presunção da capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão na forma eletrônica;
- uso da senha de acesso e de responsabilidade exclusiva do licitante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação qualquer responsabilidade por eventuais danos decorrentes de utilização indevida, ainda que por terceiros;
- chave de identificação e a senha poderão ser utilizadas em qualquer pregão na forma eletrônica, salvo quando cancelada por solicitação do credenciado ou em virtude do descadastramento perante o Sicaf. *my*

² Art. 20. As licitações serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impedirá a habilitação de interessados residentes ou sediados em outros locais.

³ Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência ; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p.571



20. Complementando, verifica-se ainda que nos editais de pregão eletrônico, realizados pelo próprio TCU, consta a exigência do prévio credenciamento do licitante no SICAF, para fins de participação no certame, conforme se verifica do excerto extraído de edital contido no próprio *site* do TCU (doc. anexo):

“SEÇÃO III - DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

1. Poderão participar deste Pregão os interessados que estiverem previamente credenciados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e perante o sistema eletrônico provido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI), por meio do sítio www.comprasnet.gov.br.”

21. Ante o exposto, é possível concluir, salvo melhor juízo, que,

- a) o § 2º do art. 3º do Decreto nº 5.450, de 2005, não padece de ilegalidade, por estar em consonância com os dispositivos da Lei nº 10.520, de 2002 e da Lei nº 8.666, de 1993;
- b) o credenciamento exigido no § 2º do art. 3º do Decreto nº 5.450, de 2005, constitui-se em cadastro prévio de identificação, com finalidade de agilizar o procedimento e permitir a efetiva participação dos interessados no certame;

22. Ultimada a aprovação da matéria, reputa-se conveniente promover a ampla divulgação do entendimento que vier a ser adotado sobre o mesmo, perante os órgãos jurídicos consultivos.

23. Por fim, recomenda-se à Secretaria do DECOR o desentranhamento dos autos dos documentos de fls. 146/171, por tratar de assunto distinto ao contido no presente caderno processual, e posterior juntada ao processo pertinente.

À consideração superior.

Brasília, 21 de novembro de 2011.

Márcia Cristina Novais Labanca
Márcia Cristina Novais Labanca
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Orientação do DECOR/CGU/AGU