

PARECER JURÍDICO

Processo nº. 6850/2024

Natureza: Credenciamento;

Requerente: Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de Nova Roma/GO.

Objeto: ADMINISTRATIVO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA PRESTAR SERVIÇOS DE LAVAGEM DE VÍCULOS E MAQUINÁRIOS DA FROTA MUNICIPAL. CREDENCIAMENTO. SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO. VIABILIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO

O presente processo administrativo visa a contratação, via credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços de lavagem e higienização de veículos leves e pesados da frota do município de Nova Roma -GO, com base dos serviços realizados no último SRP de 2023, conforme condições e exigências termo de referência.

O processo em epígrafe foi iniciado com a solicitação do Secretário Municipal de Administração apontando a necessidade da contratação, com incluso Termo de Referência constando Objeto Específico, Justificativa, modo de atuação, forma de execução, procedimentos para o leilão e autorização para a venda, taxa de comissão ao leiloeiro(a), forma de repasse do valor arrematado e obrigações, portanto tudo em consonância com o artigo 6º, inciso XXIII e suas alíneas da nova Lei 14.133/2021.

Há, ainda, declaração de adequação orçamentária, assinada pelo departamento de contabilidade e estimativa de impacto-financeiro, exarada pela Secretária de Finanças.

Feito o relatório, passa-se a análise

PREAMBULO – PARECER OPINATIVO NÃO VINCULADO

Ab initio, as dispensas de licitações, prevista na Lei 14.133/2021, possui amparo, respectivamente, em seus artigos 53. §1º, incisos I e II c/c artigo 72, inciso III, que assim dispõe:

“Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica. ”

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos”.

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços pretendidos.

Reitero que, a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstenho-me quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação.
Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.

Ademais insurge lembrar que, a regra de conduta direcionada à Administração Pública para a aquisição de bens e serviços é a utilização do processo licitatório, conforme expresso no art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, cujo objetivo maior é a busca pela proposta mais vantajosa, e que apenas em ocasiões excepcionais nas quais a lei exonera o Administrador desse dever, conferindo-lhe a possibilidade de realizar uma contratação direta, é admitida a contratação sem que se leve a termo o processo licitatório.

DO USO DO CREDENCIAMENTO PARA O OBJETO PRETENDIDO

A Lei 14.133/2021 traz no seu bojo, de forma expressa, a figura do credenciamento, como sendo um dos motivos de inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

Art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de [...]

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

O credenciamento é o ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos

interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da administração¹.

Este conceito é bem definido no artigo 6º, inciso XLIII da NLLC, acima transcrito.

Ademais, tem-se que o Credenciamento, por se tratar de um procedimento auxiliar das licitações e contratações, busca a contratação de licitantes previamente credenciados, **pessoas jurídicas especializadas para realização de manutenção preventiva e corretiva de veículos e máquinas pedadas da frota municipal.**

Nesse sentido, o credenciamento está transcrito nas hipóteses do art. 79 da Lei nº 14.133/2021 *in literis verbis*:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

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.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

No caso em tela, observa-se que amolda-se perfeitamente ao inciso I, do Artigo 79, tendo em vista que, a **contratação das empresas seria paralela e não**

¹ Marçal Justen Filho, 2021 –Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 1129.

excludente, ou seja, todas as interessadas seriam credenciadas e serão contratadas, embora não necessariamente ao mesmo tempo, conforme parágrafo único, II, do artigo 79.

Portanto, a análise refere-se à proximidade entre o credenciamento e a inviabilidade de competição, pois, e alguns casos, **há a possibilidade de contratação de um número indeterminado de particulares para executar o objeto padronizado, como no caso em comento**. É uma situação em que a variação do mercado conduz à inviolabilidade de determinação estável de preços a serem praticados².

Portanto, o caso em tela é **distinto** daqueles em que, o credenciamento não é uma solução adequada nas hipóteses em que a Administração necessita obter uma prestação dotada de atributos diferenciados ou naquelas em que as características do mercado conduzem à possibilidade de variações quanto aos preços praticados.

Por outro lado, a doutrina ensina que, o credenciamento é processo pertinente à convocar interessados em prestar serviços, ou fornecer bens, de forma simultânea, em condições padronizadas, desde que haja vantajosidade e viabilidade para esse fim, vejamos:

Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma: “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.”

Outrossim, a nova lei dispõe sobre as situações que autorizam o manuseio do credenciamento. A primeira diz respeito à hipótese clássica, atinente à contratação “paralela e não excludente”, ou seja, a Administração realiza contratações simultâneas, em condições padronizadas, desde que haja viabilidade e vantajosidade. A segunda refere-se à “seleção a critérios de terceiros”, em que a seleção do contratado fica a cargo do beneficiário direto da prestação. Já a terceira detém relação com os “mercados fluidos”: situação em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação (RODRIGUES, Rodrigo B. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598230. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598230/>. Acesso em: 23 jun. 2023).

E mais.

A Doutrina, ainda, ensina que, ao contrário de um procedimento licitatório onde se busca a seleção da proposta mais vantajosa, dentre várias ofertadas, o credenciamento busca-se a maior quantidade de interessados possíveis, porque a pluralidade é vantajosa, *in verbis*:

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação.

² JUSTEN FILHO, Marçal: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos ed.RT, 2021, pg. 1131

Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade

(COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.)

Portanto, no Credenciamento não há disputa, pois todos os interessados, desde que preenchidos requisitos mínimos, podem ser chamados à executar o objeto pretendido, como ensina Professor Alexandre Mazza³:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.

Também ocorrerá os casos em que a contratação observe critério aleatório, segundo ordem cronológica ou sorteio. São os casos em que a Administração convocará os credenciados para a contratação, sem que isso reflita uma decisão administrativa quanto à identidade do contratado ou quanto à prestação a ser executada. Em tais hipóteses em que a execução contratual por qualquer dos sujeitos credenciados é igualmente satisfatória para a administração⁴.

Vejamos, assim, jurisprudência anterior do STJ:

Com efeito, sendo o credenciamento modalidade de licitação inexigível em que há inviabilidade de competição, ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública, os critérios de pontuação exigidos no edital impugnado na presente ação para desclassificar a contratação da empresa/recorrida já habilitada mostra-se contrário ao entendimento doutrinário e jurisprudencial acima esposado (RE 1.747.636/PR, 1ª T., rel. Min. Gurgel de Faria, j. 03.12.2019, DJe de 09.12.2019).

Por fim, ressalto que, a Prefeitura de Rio das Antas, Estado de Santa Catarina, bem como a prefeitura de Soledade, Estado do Rio Grande do Sul também adotaram essa modalidade para esse fim⁵

Portanto entendo como cabível credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços de lavagem e higienização de veículo

³ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos ed. RT, 2021, pg. 1131

⁵ <https://pmsoledaders.inf.br/leis/upload/publicacoes/edital/9551/Edital%20de%20Cham%20P%C3%BAblico%2023%202024%20-%20Manut%20Frota.pdf>

leves e máquinas pesadas da frota municipal, com fundamento no artigo 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

DA FASE INTERNA E REQUISITOS.

Chega à esta assessoria a necessidade de verificar a presença dos requisitos legais no incluso processo administrativo, buscando verificar a existência dos documentos de formalização da demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência.

O **ETP**, documento que aborda questões técnicas de planejamento, identificando as soluções que poderiam ser aplicadas ao caso e, ainda, demonstrando que atenderá as necessidades da administração pública.

In casu tem-se que, o ETP descreve **a com precisão o problema vivenciado pela Administração Pública em que Ensejou a necessidade de solução através do Credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços de lavagem de veículo leves, pesados e maquinas pesadas da frota municipal.**

Ao nosso sentir, S.M.J. o ETP atende às exigências do artigo 18, §1º, I, da Lei 14.133/21, pois veio antes do Termo de Referência e, ainda, atendeu às expectativas do princípio do planejamento, pois, descreveu com precisão que, somente o **credenciamento** atenderá as necessidades com vantajosidade.

Já o **Termo de Referência**, exigido para a instauração da licitação, é o documento elaborado a partir dos estudos preliminares, buscando conter elementos suficientes e com níveis de precisão sobre o objeto pretendido e forma de contratação adequada, buscando caracterizar o objeto da licitação, como prevê o Artigo 6º, inciso XXIII, vejamos:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado

j) adequação orçamentária;

No caso em tela, observa-se que o Termo de Referência atende às necessidades exigidas em Lei, pois trouxe com precisão o objeto pretendido, levantamento de preços baseado numa estimativa de gastos com manutenção de até 20% do valor do veículo e maquinário, baseada em tabela mercadológica oficial do veículo, pois, é certo que não será exigido mais de 50% (cinquenta por cento), pois, caso contrário, é mais vantajoso um novo veículo.

Quanto ao **edital de chamamento para Credenciamento**, a Lei 14.133/2021, exige ampla divulgação, abertura de cadastro de interessados, a ser aberto permanentemente a futuros interessados, ausência de escolha voluntária pela administração, local e prazo de apresentação de documentos, critério de escolha, fase de habilitação e propostas, e demais os requisitos essenciais à torná-lo isonômico e público, incluindo publicações necessárias, conforme prevê artigo 54, da Lei 14.133/2021.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base na Lei 14.133/2021, bem como nos ensinamentos doutrinários e jurisprudencial citados ao longo deste Parecer Opinitivo, opino favorável a continuidade do presente processo administrativo de contratação, por meio de credenciamento.

Anoto que, a escolha do fornecedor foge da análise da competência deste parecerista, pois, conforme mencionado acima, o parecer jurídico não é vinculado ao ato administrativo, pois é meramente opinativo.

S.M.J.

Nova Roma/GO, 07 de novembro de 2024.

Eduardo Araujo Pereira
OAB/GO N° 33.847