

<b>Processo nº</b>	<b>004/2025 – Credenciamento</b>
<b>Objeto:</b>	<b>Credenciamento de empresa(s) especializada(s) para prestação de serviço de intermediação e gestão de repasse de Vale-Alimentação em cartões eletrônicos/magnéticos com chip, ou de similar tecnologia, aos servidores públicos municipais Prefeitura Municipal de Tocantinópolis -TO</b>
<b>Solicitante:</b>	Secretaria Municipal de Administração Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. ENQUADRAMENTO NO INCISO I, ART. 79 DA LEI 14.133/21. HIPOTESE DE CONTRATAÇÃO <b>PARALELA E NÃO EXCLUDENTE</b> : CASO EM QUE É VIÁVEL E VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO A REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES SIMULTÂNEAS EM CONDIÇÕES PADRONIZADAS. <b>VIABILIDADE DA ABERTURA DA FASE EXTERNA</b> <b>I</b> - O credenciamento é instrumento auxiliar de contratação que visa o chamamento público de 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, conforme inteligência do art. 6º, inciso XLIII da Lei nº 14.133/2021. <b>II</b> - Em uma análise sistemática da Lei n. 14.133/2021, doutrina e jurisprudência do TCU, os requisitos para que se verifique a conformidade credenciamento são os seguintes: <b>a)</b> enquadramento legal <i>em uma das</i> hipóteses do art.79 da Lei n.14.133/2021; <b>b)</b> divulgação e manutenção, em sítio eletrônico oficial, do edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados; <b>c)</b> definição de critérios objetivos de distribuição da demanda, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, na hipótese de credenciamento enquadrada no art.79, I da Lei n.14.133/2021; <b>d)</b> <i>condições padronizadas de contratação</i> e definição do valor da contratação, nas hipóteses de credenciamento enquadradas no art.79, I e II da Lei n.14.133/2021; <b>e)</b> previsão de denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

### 1- Relatório:

Os autos chegaram a Assessoria Jurídica para o atendimento do Art. 72, III da Lei Federal nº 14.133/2021, na qual se requer análise jurídica na qual se requer análise jurídica do procedimento auxiliar de credenciamento, sendo encaminhados os seguintes documentos:

**Minuta de Edital**

**Termo de referencia**

**Minuta de credenciamento**

É sobre estes documentos que recairá a análise jurídica solicitada.

### 2 - Dos Limites Do Parecer Jurídico:

De início, deve-se salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão, no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de **natureza técnica, financeira, mercadológica ou de conveniência e oportunidade**.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao **detalhamento do objeto da contratação, quantitativos, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado**, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros *técnicos objetivos*, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária do gestor, cuja decisão deve ser motivada nos autos, de acordo com o critério escolhido.

Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente *opiativa* e, por tal motivo, as orientações apresentadas *não se tornam vinculantes* para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém *não vinculante*.

Por fim, este parecer **não adentrará nas análises de regularidade de cotações de mercado**, por não ser atribuição do órgão jurídico verificar ou atestar sua regularidade, tarefa cabível ao setor competente e autoridade administrativa, incluindo a discricionariedade do setor competente de realizar as cotações nas formas previstas na lei de licitações, a qual não compete ao jurídico, determinar.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, ***nem de atos já praticados***.

Incumbe, sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, e buscar orientação jurídica *antes* da prática do ato, visando sua correção e prevenção. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação, vide Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.

Finalmente, deve-se salientar que o parecer jurídico **não é um ATESTE de validade do processo**, mas sim, a mera análise dos requisitos legais e o devido enquadramento da legislação, que no presente caso, **é o artigo 79 da Lei de licitações**.

### **3 – Fundamentação:**

#### ***3.1- Aspectos legais do procedimento auxiliar de credenciamento:***

Credenciamento tem conceito atualmente fixado no inciso XLII do art. 6º da Lei 14.133/2012, sendo: *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*.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho<sup>1</sup> destaca ser instrumento auxiliar emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados **por sujeitos interessados em futura contratação a ser pactuadas em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração**.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. página 1129

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup>, por sua vez, relembra que o termo de credenciamento representa **termo de disponibilidade de serviço/produto**, sem natureza contratual, havendo mera expectativa para o credenciado vir a prestar o serviço ou fornecer o produto.

Conforme o Manual de Licitações do TCU, esse procedimento auxiliar é adotado quando se constata, na fase de planejamento da contratação, **que a abordagem mais vantajosa para a administração consiste em permitir que uma gama de fornecedores se qualifique para fornecer os bens ou serviços desejados**, em virtude da **inviabilidade ou ineficácia** de selecionar um único fornecedor por meio de disputa, de modo a atender adequadamente ao interesse público.

No presente caso, trata-se de credenciamento de empresas interessadas na **prestação de serviço de intermediação e gestão de repasse de Vale-Alimentação em cartões eletrônicos/magnéticos com chip**, mediante rede credenciada.

O CREDENCIAMENTO constitui-se de uma rede de fornecedores credenciados e disponíveis para a administração.

Antes mesmo da previsão na Lei 14.133/2021, **o TCU já admitia** a utilização do credenciamento nas contratações resultantes do procedimento de inexigibilidade de licitação. Relembra-se:

O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal' (Acórdão 352/2016-TCU-Plenário, Plenário Min. Benjamin Zymler)."

Portanto, o processo de credenciamento é adotado quando **não é viável ou adequado** realizar uma licitação para selecionar apenas um fornecedor.

Como destacado por Ronny Charles Lopes<sup>3</sup>, a Lei nº 14.133/2021 não limitou o credenciamento apenas para as situações de inexigibilidade, podendo ser utilizado como procedimento prévio para outros tipos de contratações diretas, *in verbis*:

Se, tradicionalmente, o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado **como procedimento prévio a outras contratações diretas**, por dispensa ou por inexigibilidade. [...] Esta compreensão é claramente identificável nas hipóteses para aplicação do credenciamento, previstas no artigo 78 da nova Lei de Licitações, embora inexistam restrição à aplicação do credenciamento apenas para as situações de inviabilidade de competição, **já que o legislador estabeleceu regramento que permite ao credenciamento uma adoção ainda mais ampliada do que a outrora definida pela jurisprudência.**

Cabe ainda esclarecer que esse procedimento auxiliar *em nada se confunde* com o credenciamento dos representantes dos licitantes, realizado por meio da apresentação de documentos de identificação na fase inicial de determinado certame. O credenciamento ora analisado é um chamamento público, em que os interessados são credenciados junto à Administração de forma que todos possam ser contratados, observados critérios previamente estabelecidos, conforme dispõe a Lei 14.133/2021, art. 74, inciso IV e o Decreto 11.878/2024, art. 6º. Inciso I.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 522

<sup>3</sup> Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres - 12, ed, rev., ampl, e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. página 453.

Para tanto, deve o fornecimento dos bens e serviços a serem contratados adequar-se às hipóteses previstas no art. 79, caput, do referido diploma legal:

- a. *paralela e não excludente*: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- b. *com seleção a critério de terceiros*: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- c. *em mercados fluidos*: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do fornecedor por meio de processo de licitação.

O parágrafo único do art. 79 fixa que o procedimento auxiliar deverá obedecer a critérios claros e objetivos definidos em regulamento, observados os seguintes requisitos:

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

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

Feitas tais considerações, passa-se ao caso concreto, na forma do art. 53 da Lei 14.133/2021.

### **3.2- Do enquadramento legal. Inciso I do art.79 da Lei 14.133/21**

A situação **paralela e não excludente**, hipótese do **inciso I do artigo 79 e utilizada neste processo**, trata do caso em que a contratação de vários fornecedores ou interessados em prestar os serviços é interessante para a Administração. É hipótese em que se contratam por inexistência, *por exemplo (e não taxativo)*, leiloeiros oficiais, serviços de manutenção veicular, de produtores rurais para fornecimento de hortifrutigrangeiros, prestação de serviços de pagamento da folha salarial por instituições bancárias, dentre outros.

Nesta hipótese, tem-se cenário em que **não há disputa direta e de relação de exclusão**, dado que todos os interessados que demonstrem aptidão serão aproveitados, de acordo com os critérios definidos no edital de credenciamento.

Do contrário e em outro procedimento licitatório, ter-se-ia no máximo, 01 ou 02 fornecedores para todos os itens, o que atrasaria de sobremaneira o fornecimento e o atendimento da demanda de forma rápida e eficiente. A **justificativa** para a escolha que consta no **TERMO DE REFERENCIA**, que traz a necessidade urgente e iminente do objeto da contratação, e por ser alta demanda, é importante ter diversos fornecedores.

Assim, conforme a justificativa apresentada, entendo, salvo melhor juízo, que a escolha pela hipótese **PARALELA E NÃO EXCLUDENTE** foi acertada, e encaixa-se no objeto da presente contratação.

### ***3.3- Da divulgação e vigência do Credenciamento***

Como visto acima, o parágrafo único do art. 79 exige a divulgação e manutenção, em sítio eletrônico oficial, do edital de chamamento de interessados.

**Tal condição está prevista no Edital de Credenciamento, no cabeçalho inicial, atendendo a legislação.**

### ***3.4 - Das condições padronizadas de contratação e do valor da contratação***

O parágrafo único do art. 79 exige ainda que haja condições padronizadas de contratação e definição do valor da contratação, *nas hipóteses do art.79, I e II da Lei n.14.133/2021*. O edital deixa claro os critérios isonômicos de contratação conforme distribuição de demanda, associado ao formulário previsto no ANEXO II também atende a legislação, pois apresenta todas as documentações exigidas de forma padronizada a todos os interessados, *assim como a classificação bem como os critérios de distribuição da demanda em anexo ao TR*.

Por sua vez, a **estimativa do valor da contratação** encontra-se no Termo de Referência.

Portanto, atende os requisitos da legislação.

### ***3.5 Da previsão de denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital***

Como citando anteriormente, o parágrafo único do art. 79 exige que haja a previsão de denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Tal condição está prevista no Edital de Credenciamento, no item – DESCREDENCIAMENTO.

## **4- Dos Instrumentos de EDITAL – ETP e TR:**

Os documentos enviados para análise jurídica atendem a legislação no que tange as principais obrigações trazidas pela Lei 14.133/21.

Da análise aos demais itens do **EDITAL**, afere-se que estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende as exigências do Caput do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade os órgãos contratantes, o objeto da contratação, local do credenciamento, formas de participação, documentos necessários para o ato de credenciamento, classificação e julgamento, **DIVULGAÇÃO** do resultado.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, e desprovido de formalismo rigoroso e exagerado, estão presentes os requisitos necessários e exigidos pelo artigo 25 da Lei no. 14.133/2021, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

Por fim, o TR é necessário para a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, devendo conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante do orçamento detalhado, tendo por base os preços praticados no mercado.

Analisando a minuta encaminhada, verifica-se que atende os requisitos do art. 6, XXIII, da Lei 14.133/21 relacionados e específicos ao objeto da licitação.

### 5- Conclusão:

Ante ao analisado, **manifesto pela adequação do procedimento auxiliar de credenciamento**, fundamentado no art. 79, I da Lei 14.133/21, atendendo os seus requisitos, com a consequente viabilidade da publicação do **Edital de Credenciamento n. 004/2025**, e abertura da fase externa, **considerando-se apta e regular** a fase preparatória para os fins do disposto no art. 53 da Lei nº14.133/2021.

**RECOMENDA-SE** a alimentação deste processo no sistema SICAP-LCO, em obediência aos prazos previstos na instrução normativa 004/2024.

**RECOMENDA-SE** a inclusão e manutenção do edital de credenciamento e seus anexos no Portal da Prefeitura Municipal, em obediência ao artigo 79 da Lei 14.133/21, bem como a divulgação atualizada da lista de credenciados.

S.M.J., É o parecer.

Tocantinópolis/TO, de 10 de novembro de 2025.

  
LEANDRO FINELLI HORTA VIANNA  
OAB/TO 2135.B