



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

Processo nº	041/2025 – Credenciamento
Objeto:	CRENCIAMENTO de pessoas jurídicas para fornecimento de frutas, verduras e legumes destinados às necessidades das Creches, Escolas Municipais e Setor de Merenda Escolar - Programa Municipal de Alimentação Escolar – PMAE, e para atender as demandas de todas unidades gestoras deste município
Solicitante:	Prefeitura Municipal de Tocantinópolis, Fundo de Assistência Social, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e demais Secretarias deste município
	<p>Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. EDITAL DE CRENCIAMENTO. ENQUADRAMENTO NO INCISO I, ART. 79 DA LEI 14.133/21. HIPOTESE DE CONTRATAÇÃO PARALELA E NÃO EXCLUDENTE: CASO EM QUE É VIÁVEL E VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO A REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES SIMULTÂNEAS EM CONDIÇÕES PADRONIZADAS. VIABILIDADE DA ABERTURA DA FASE EXTERNA</p> <p>I - 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.</p> <p>II - 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: a) enquadramento legal <i>em uma das</i> hipóteses do art.79 da Lei n.14.133/2021; b) divulgação e manutenção, em sítio eletrônico oficial, do edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados; c) 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; d) <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; e) previsão de denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.</p>

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

Estudo Técnico Preliminar

Termo de referencia

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;



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

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 *opinativa* 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 75 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*.



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

Sobre o tema, Marçal Justen Filho¹ 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.**

Celso Antônio Bandeira de Mello², por sua vez, lembra 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 fornecimento de **fornecimento de frutas, verduras e legumes destinados às necessidades das Creches, Escolas Municipais e Setor de Merenda Escolar - Programa Municipal de Alimentação Escolar – PMAE, onde é perfeitamente mais viável para a administração ter VARIOS fornecedores**, do que APENAS uma empresa, como ocorria usualmente.

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. Lembra-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 Lopes³, 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 inexista 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.**

¹ 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

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

³ 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.



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

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.

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 inexigibilidade, *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.



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

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.

A justificativa para a escolha que consta no *ETP* “**2.2. Justifica-se ainda à aquisição de frutas e verduras naturais, garantindo a melhoria do rendimento escolar e segurança alimentar e nutricional. Bem como, condições de saúde àqueles que necessitem de atenção específica e em vulnerabilidade social, com acesso igualitário, respeitando as diferenças biológicas entre as faixas etárias. 2.3. Considerando que o presente objeto aqui solicitado é essencial para a continuidade da boa prestação do serviço público e a fundamental entrega de qualidade nutricional na educação, em especial, que consta com cardápios elaborados por nutricionistas e atendem os planos do Ministério da Educação, por metas e etapas. 2.4. Portanto, a solução que se apresenta com base neste estudo é obter uma gama de fornecedores para suprir a demanda diária e habitual de alimentação das escolas, que são de necessidade especial e fundamental, que não podem esperar. Não se trata de demanda futura, demanda estimável ou que é possível obter através do parcelamento da contratação. A demanda é diária, habitual e real, necessitando da administração pública, agilidade e eficiência.**

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.

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 nos itens 2 e 4, 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 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 que consta no item 7 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, ANEXO I, ITEM 5, o qual é parte integrante do Edital.

Portanto, atende os requisitos da legislação.



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

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 12 – DESCREDCIAMENTO.

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.

A minuta também traz as orientações para a impugnação do ato convocatório, prazos e formas de envio, como também da fase de recursos aos licitantes.

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, estando presente na Minuta do Contrato, que trata das sanções administrativas.

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.

Passando a análise do **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, a sua definição pela legislação consiste em um documento **eminente técnico**, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico.

O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da *primeira etapa do planejamento de uma contratação*. Consoante a doutrina de Marçal Justen Filho, *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial,*



ASSESSORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO

que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 2º O estudo técnico preliminar **deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Assim, em análise ao ETP apresentado no início da fase preparatória do processo em evidência verificou-se a presença dos elementos elencados no art. 18, como determina o dispositivo do diploma legal retrocitado.

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 regular 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. 002/2025, Processo Administrativo 041/2025**, 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.**

S.M.J., É o parecer.

Tocantinópolis/TO, de 14 de março de 2025.

Hélio Onório da Silva Junior
Assessor Jurídico