



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

I- PREÂMBULO

Processo Administrativo n.º 002/2025

Credenciamento n.º 001/2025

Objeto: Chamamento Público para credenciamento de instituições financeiras, autorizadas pelo Banco Central do Brasil, interessadas em operacionalizar concessão de cartão benefício, na modalidade consignação em folha de pagamento, aos servidores públicos municipais, ativos, inativos, aposentados e pensionistas, obedecendo os critérios e os limites estabelecidos pelo Decreto n.º 5.543, de 23 de outubro de 2024, que alterou o Decreto n.º 4.885, de 06 de junho de 2022, e demais normas e regulamentações aplicáveis à espécie

Órgão Interessado: Secretaria Municipal de Administração

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE POR CREDENCIAMENTO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA ATENDIMENTO DE DEMANDAS DO MUNICÍPIO. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

II - DO RELATÓRIO

Trata-se de chamamento público para credenciamento de instituições bancárias nos termos preambulares, conforme especificações apresentadas pelo Edital e seus anexos.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Portaria n.º 21.648, de 02/09/2024, de designação dos agentes de contratação/pregoeiros e respectiva equipe de apoio, com publicação oficial;



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- a) Solicitações para a abertura de processo licitatório (SD e solicitações via sistema Coplan, com justificativa emitida pela Secretaria demandante);
- b) Certidão de Classificação do Objeto, Declaração de Compatibilidade da Previsão de Recursos Orçamentários e Declaração de Uso de Minuta Padronizada ou Justificativa de Não Utilização;
- c) Estudo Técnico Preliminar - ETP, com descrição da necessidade dos serviços que caracterize o interesse público envolvido;
- d) Termo de Referência contendo todas as especificações acerca do objeto;
- e) Autorização expedida pelo Prefeito Municipal;
- f) Minutas do Edital e seus anexos, incluindo o Termo de Credenciamento.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art.53 da Lei Federal n.º 14.133/21.

Após a análise devida, o processo retornará para a continuidade da verificação legal pelo agente de contratação da fase interna, podendo ou não ser encaminhado para parecer do controle interno.

É a síntese do necessário.

Passo a opinar

III - DA FUNDAMENTAÇÃO

III.1. Da Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, também, o exame prévio dos textos de editais, de minutas de contratos e de seus anexos, quando for o caso.

A função da Procuradoria Jurídica é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Nesse sentido vale lembrar que o Enunciado n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU recomenda que "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto".

De fato, presume-se que os estudos técnicos contidos no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento de seu objeto, suas características e requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Além disso, vale esclarecer que, em regra, não é atribuição desta Procuradoria exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe-lhes, isto sim, observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, *a priori*, óbice ao



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

desenvolvimento do processo.

Por fim, com relação à atuação desta Procuradoria é importante informar que, embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo, constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III.2. DO CREDENCIAMENTO

Cabe registrar que a licitação consiste em um procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes (isonomia), deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais.

A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta diretamente pela Constituição Federal (art. 37, XXI), senão vejamos:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

Do mandamento constitucional, podemos extrair, dentre outros, dois pilares de sustentação jurídica, quais sejam a possibilidade de a administração pública poder selecionar a proposta mais vantajosa para seus próprios interesses - *princípio da*



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

supremacia do interesse público, e poder ofertar igualdade de competição aos interessados em contratar com a administração pública – princípio da isonomia.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a própria Lei n.º 14.133/2021, traz algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório. Tratam-se dos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação devidamente insertos em seus artigos 74 e 75, respectivamente.

Nos termos deste parecer, o fulcro reside na possibilidade de utilização da inexigibilidade de licitação, a ser realizada por meio de chamamento público para o credenciamento de pessoas jurídicas, nos termos consignados no objeto do Edital.

Pois bem.

O *caput* do artigo 28 da Lei n.º 14.133/2021, estabelece que são modalidades de licitação: 1) - o pregão; 2) - a concorrência; 3) - o concurso; 4) - o leilão; e 5) - o diálogo competitivo. Entretanto, a par das referidas modalidades, estabelece que a Administração pode servir-se de procedimentos auxiliares:

Art. 28. (...)

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta lei.

A Nova Lei de Licitações e Contratos define o credenciamento como o processo administrativo de chamamento público em que a Administração 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. 6º, XLIII).

O art. 78 da Lei n.º 14.133/2021 lista os procedimentos auxiliares:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- I - credenciamento;*
- II - pré-qualificação;*
- III - procedimento de manifestação de interesse;*
- IV - sistema de registro de preços;*
- V - registro cadastral.*

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

Por seu turno, o inciso IV do artigo 74, anteriormente citado, reconhece que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento.

O sistema de credenciamento é um procedimento auxiliar, posto a par das modalidades de licitação, configurando hipótese de contratação direta em inexigibilidade de licitação, pois constitui situação de impossibilidade ou impraticabilidade de competição, na medida em que não é possível excluir nenhum interessado. Daí porque não podem ser estabelecidas restrições em termos de números de possíveis credenciados, sob pena de desvirtuar a hipótese de inviabilidade de competição, que se configura diante da ausência de excludente entre os possíveis interessados.

Sobre o credenciamento, vale registrar a lição do prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹, textualmente:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra -

¹ *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*, 1ª ed., fls. 786-7



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

inviabilizando a competição - uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para prestação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento.

E também o escólio de Marçal Justen Filho², textualmente:

Credenciamento é 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 Administração.

Adiante, o artigo 79 da Lei n.º 14.133/2021 apresenta as hipóteses para utilização do credenciamento, vejamos:

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:

² Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª ed., 2023, p. 1170



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- 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 âmbito do Município, o Decreto n.º 5.136, de 27 de março de 2023, traça de forma pormenorizada os requisitos, especificidades e as diretrizes para execução do credenciamento. Destacando-se os seus artigos: a) Art.3.º, que trata das hipóteses de contratação; Art. 4.º, que determina a observância do Art. 72 da Lei n.º 14.133/2021; Art. 5.º, que relaciona os documentos que devem estar contidos no procedimento de credenciamento; Arts. 13 e 14, que tratam do credenciamento e cadastramento dos interessados; Art. 41, que dispõe acerca da manutenção, alteração e atualização do credenciamento; Art. 42 a 47, que apresentam orientações acerca da denúncia e descredenciamento dos interessados, bem como da anulação ou revogação do processo.

Necessário destacar que a justificativa do preço é documento preliminar de instrução dos processos de inexigibilidade (art. 72 da Lei n.º 14.133/2021), contudo, destacamos que a presente situação não produzirá impacto orçamentário, uma vez que o credenciamento será sem ônus para o município, dispensando a apresentação do Mapa de Pesquisa de Preços,



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

com as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

Dos documentos carreados aos autos, verificam-se a motivação para o credenciamento, a justificativa do quantitativo, previsão dos fiscais que deverão atender, obrigatoriamente, ao Plano Básico de Fiscalização, previsto no Decreto n.º 5.374, de 23/01/2024.

O Decreto n.º 5.136, de 2023, destaca, em seus artigos 19, 38, 39 e 40, o detalhamento das obrigações das partes, da contratação e do pagamento.

Repisa-se que o credenciamento concretiza hipótese de contratação paralela e não excludente, por meio da qual a Administração Pública convoca todos os interessados para habilitação em condições padronizadas, aqui incluídos os valores e os critérios objetivos de distribuição da demanda.

Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e o correspondente atendimento às necessidades administrativas, de forma que, uma vez preenchidos os requisitos necessários, os particulares credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Especificamente acerca da contratação paralela e não excludente, o Decreto n.º 5.136, de 2023, detalha:

Art.9.º - Para fins de definição da ordem de contratação, o edital de chamamento de interessados deverá, conforme o caso, prever preferencialmente os seguintes critérios padronizados de contratação, utilizados de forma isolada ou combinadamente:

I. Paralela e não excludente:

a) Ordem de atendimento ao edital de chamamento de interessados, desde que credenciado;



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- b) Histórico de credenciamento mais antigo no âmbito da Prefeitura Municipal de Barra do Garças - MT, desde que o credenciado não tenha sofrido qualquer sanção por inadimplemento;*
- c) Credenciado mais idoso ou empresa com data de constituição mais antiga; e,*
- d) Sorteio, que poderá substituir qualquer das hipóteses das alíneas "a" a "c" deste inciso, cujas regras serão fixadas pelo edital, devendo ser justificada a opção;*

II - Em mercados fluidos:

- a) Menor preço verificado na data da contratação, aferido a partir de pesquisa de preços feita segundo critérios estabelecidos no edital de chamamento; e,*
- b) Menor preço aferido a partir de negociação direta com os detentores do melhor preço na data da contratação.*
- c) Sorteio, que poderá substituir qualquer das hipóteses das alíneas "a" a "b" deste inciso, cujas regras serão fixadas pelo edital, devendo ser justificada a opção.*

Na hipótese dos autos, infere-se que a Administração deverá convocar todas as instituições bancárias destinadas à prestação dos serviços descritos, de modo a atender a demanda da secretaria municipal de administração, dispondo-se a credenciar todas que possuam interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos em edital, de forma imediata, simultânea e sem rodízio.

Dessa forma, os possíveis interessados não disputariam entre si, no sentido estrito da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que à todos estaria assegurada a possibilidade de credenciamento, ressalvadas as preferências legais.

III.3. - DO EDITAL

Fora submetida à análise do presente parecer uma minuta de edital de credenciamento com adequações técnicas, a ser aprovada. A devida numeração dos itens da



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

75

minuta encontra-se adequada às necessidades do caso concreto. Para seu uso, ou supressão, o que importa é o conteúdo material inalterado.

Importante tecer breves comentários sobre pontos relevantes, conforme a seguir exposto.

O edital deverá conter as exigências de habilitação, em conformidade com o Capítulo VI, do Título II, da Lei Federal n.º 14.133/2021, exigências específicas de qualificação técnica, regras da contratação, minuta de Termo de Credenciamento (instrumento equivalente ao termo contratual) e modelos de declarações.

Aqui fazemos um adendo quanto ao Termo de Credenciamento, considerando que o mesmo deva tratar especificamente da habilitação dos interessados, para que não se confunda com o Contrato propriamente dito. Não há dúvidas de que os dois documentos possam, em seu teor, contar com várias informações em comum, contudo os dois diferem-se, substancialmente, quanto a finalidade: o primeiro registrará a homologação da pessoa jurídica credenciada, após o cumprimento dos requisitos constantes em edital; já o segundo refere-se a efetiva contratação e execução dos serviços pela contratada.

Ademais, o art. 79 da Lei n.º 14.133/2021 determina que o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação, incluída a definição do valor da contratação, devendo ser divulgado e mantido à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Noutro giro, o art. 7.º do já citado Decreto nº 5.136, de 2023, detalha que o edital de chamamento conterá objeto específico e deverá observar o seguinte:

Art.7.º - O edital de chamamento de interessados conterá, no mínimo:

- a) Numeração em ordem e série anual do procedimento e qualificação completa do interessado;*
- b) Descrição detalhada do objeto;*



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- c) Prazos e julgamento pelo (a) agente de contratação ou pela comissão de contratação, conforme o caso;*
- d) Condição de participação, impedimentos e vedações;*
- e) As regras relativas à convocação, os prazos, os documentos necessários à demonstração de regularidade jurídica, fiscal e da capacidade financeira, técnico-operacional e outras estritamente necessárias e compatíveis com as condições inerentes à prestação dos serviços ou fornecimento dos bens;*
- f) Critérios objetivos de avaliação de documentos e informações, conforme o caso;*
- g) O valor a ser pago e a forma de como deve ser apresentada a adesão;*
- h) Local da prestação do serviço ou de entrega do bem;*
- i) Critérios objetivos de contratação consideradas as hipóteses previstas no art.3.º deste Decreto;*
- j) Vedação de cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Prefeitura;*
- k) Obrigações e responsabilidades da Prefeitura, do credenciado e do contratado;*
- l) Cronograma de execução do objeto, quando necessário;*
- m) Sanções em caso de inadimplemento;*
- n) Critérios, prazos e condições para aceitação da denúncia por qualquer das partes ou extinção da contratação;*
- o) Condições recebimento do objeto, fiscalização da execução e para recebimento do objeto;*
- p) Condições de pagamento e atualizações;*
- q) Foro de competência.*

Ainda, para o presente credenciamento, o edital não indicará, como de costume, a tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, os critérios de reajustamento e as condições e prazos para o pagamento, bem como a vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada.



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Em linhas gerais, a minuta de edital acostada buscou atender aos regramentos supracitados.

III.4. – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Válido registrar que, os “contratos” decorrentes dos credenciamentos realizados nos termos do disposto no *caput* do art.25 da Lei nº 8.666/93, comportariam, em tese, prorrogação de vigência, observando ao disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Não obstante, ao melhor atendimento do interesse público, formalizado o novo credenciamento de objeto semelhante, nos termos da Lei n.º 14.133/2021, os “contratos”, porventura vigentes, de ajustes anteriores, deverão ser rescindidos e novos credenciamentos formalizados, em conformidade com o edital contemporâneo.

Vislumbra-se o cumprimento da obrigatoriedade da publicação de aviso do chamamento público em Diário Oficial e em jornal de grande circulação.

IV - DA CONCLUSÃO

Face ao exposto, desde que observados os dispositivos legais e recomendações deste parecer, opino pela homologação do processo de chamamento público para o credenciamento de interessados, com vistas à prestação dos serviços pretendidos, em atendimento à demanda da Secretaria Municipal supracitada.

Sem mais, remeto ao Agente de Contratação para os procedimentos que requer.

É o parecer, *s.m.j.*

Barra do Garças - MT, 20 de janeiro de 2025


Daniela da Costa Barboza
Procuradora-Geral Adjunta
OAB/DF n.º 15.576