



PARECER JURÍDICO

I- PREÂMBULO

Processo Administrativo n.º 24/2025

Pregão Eletrônico SRP n.º 03/2025

Objeto: Chamamento público para credenciamento de trabalhadores da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais, para fornecimento de gêneros alimentícios (hortifrutigranjeiros), como parte das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, beneficiando a rede de ensino municipal

Órgão Interessado: Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer

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

Vieram à apreciação desta Procuradoria Jurídica, os autos em referência, buscando análise e parecer quanto à legalidade de formalização de chamamento público para credenciamento nos termos preambulares, objetivando atendimento de demanda da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, conforme especificações contidas no 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 22.199, de 06/03/2025, de designação do pregoeiro e respectiva equipe de apoio, com publicação oficial;
- b) Solicitações para a abertura de processo licitatório (SD e solicitação via sistema Coplan, com justificativa emitidas pela secretaria demandante);
- c) Declaração de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários, Certidão de Classificação do Objeto, Declaração de Uso de Minuta Padronizada;
- d) Termo de Referência e Mapa Comparativo de Pesquisa de Preços, em que se definiram os preços de mercado do objeto, assim como os documentos que o embasaram, conforme preceituam o art.23 da Lei n.º 14.133/2021 e a Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE/MT;



- e) Estudo Técnico Preliminar, na qual há descrição da necessidade do credenciamento que caracterize o interesse público envolvido e a ausência de riscos específicos que não possam ser inibidos pela equipe de fiscalização que observará, obrigatoriamente, o Plano Básico de Fiscalização, instituído pelo Decreto n.º 5.374, de 23/01/2024;
- f) Autorização expressa do chefe do Poder Executivo Municipal;
- g) Minuta do Edital e seus anexos;
- h) Demais documentos de andamento processual.

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

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

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 o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada 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, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno 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, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. 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 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 alguns casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório. Tratam-se de situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação, devidamente insertos em seus arts. 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 físicas ou 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:

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 art. 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 - 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 a interpretação 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 art. 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:

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

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



*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: a) Art.3.º, que trata das hipóteses de contratação; b) Art. 4.º, que determina a observância do Art. 72 da Lei n.º 14.133/2021; c) Art. 5.º, que relaciona os documentos que devem estar contidos no procedimento de credenciamento; d) Arts. 13 e 14, que tratam do credenciamento e cadastramento dos interessados; e) Art. 41, que dispõe acerca da manutenção, alteração e atualização do credenciamento; f) 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), sendo, para tanto, apresentado o Mapa de Pesquisa de Preços, com as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. Além disso, consta dos autos os Pareceres Contábeis, garantindo-se os recursos necessários para a cobertura das despesas.

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 nº 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 nº 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;*
- 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 todos os interessados ao fornecimento do objeto, de modo a atender a demanda da Secretaria municipal de Educação, Esporte e Lazer, dispondo-se a credenciar todos que possuam interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos em edital, de forma 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 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 do ajuste, incluída a definição do valor, 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;*
- 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.*

Por fim, o edital indicará, como de costume, a tabela de preços dos produtos, 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.



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 nº 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

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada, opino pela homologação do processo de chamamento público para o credenciamento de interessados, com vistas ao fornecimento dos produtos pretendidos, em atendimento à demanda da Secretaria Municipal supracitada, atentando-se para a observância dos prazos legais e de publicidade dos atos administrativos.

Registra-se que o presente parecer está condicionado ao atendimento das recomendações indicadas. Cabendo ao gestor o atendimento de tais recomendações e condicionantes ou, alternativamente, apresentação das devidas justificativas.

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

É o nosso parecer, *s.m.j.*

Barra do Garças - MT, 13 de março de 2025

Daniela da Costa Barboza
Procuradora-Geral Adjunta
Portaria n.º 21.850, de 13/01/2025
OAB/DF n.º 15.576