

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 149/2026

CREDENCIAMENTO Nº 06/2026

INTERESSADO: Município de Cruzaltense/RS – Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Turismo.

ASSUNTO: Análise jurídica de procedimento de credenciamento de expositores – livrarias, distribuidoras ou editoras – para participação em eventos promovidos pelo Município, destinados à comercialização de obras literárias mediante utilização de vales-livro pelos estudantes beneficiários.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Assessoria Jurídica o procedimento administrativo instaurado pelo Município de Cruzaltense/RS visando ao credenciamento de expositores – livrarias, distribuidoras ou editoras – para participação em eventos promovidos pelo Município, com a finalidade de comercialização de obras literárias mediante utilização de vales-livro pelos estudantes beneficiários.

Conforme consta da minuta do Edital de Credenciamento nº 06/2026, o Município pretende disponibilizar aos estudantes beneficiários vales-livro, atualmente no valor individual de R\$ 30,00 (trinta reais), permitindo que cada beneficiário escolha livremente, dentre os fornecedores devidamente credenciados e presentes no respectivo evento, aquele junto ao qual realizará a aquisição da obra literária de sua preferência.

A quantidade inicialmente estimada é de 1.100 (mil e cem) vales-livro, destinada à aquisição de livros voltados à faixa etária de 0 a 18 anos, tratando-se, contudo, de quantitativo estimativo, sujeito à efetiva demanda e à realização dos eventos municipais.

O Edital prevê que o credenciamento permanecerá aberto no período compreendido entre 29 de setembro de 2026 e 29 de setembro de 2028, possibilitando o ingresso de novos interessados durante sua vigência.

Está prevista, inicialmente, a realização de um evento por semestre, sendo o primeiro deles a IV Tarde da Família, programada para o dia 10 de outubro de 2026.

Segundo a sistemática estabelecida, todos os interessados que preencherem as condições previstas no instrumento convocatório poderão ser credenciados, inexistindo competição destinada à escolha de um único fornecedor.

A distribuição da demanda decorrerá diretamente da opção dos estudantes beneficiários, que poderão utilizar o vale-livro junto ao expositor credenciado de sua preferência.

É o relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, destinando-se à análise da conformidade do procedimento e das respectivas minutas com a legislação aplicável, especialmente a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 1.387/2024.

Questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, financeira ou relacionadas à conveniência e oportunidade da contratação inserem-se no âmbito de competência dos respectivos setores da Administração.

III – DO CABIMENTO DO CREDENCIAMENTO

A Lei Federal nº 14.133/2021 define o credenciamento, em seu art. 6º, inciso XLIII, como processo administrativo de chamamento público por meio do qual a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Por sua vez, o art. 74, inciso IV, da mesma Lei estabelece a inexigibilidade de licitação para objetos que devam ou possam ser contratados mediante credenciamento.

A disciplina específica encontra-se no art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021, que admite a utilização do credenciamento, dentre outras, nas seguintes hipóteses:

I – paralela e não excludente: quando for viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II – com seleção a critério de terceiros: quando a seleção do contratado estiver a cargo do beneficiário direto da prestação.

No caso sob exame, verifica-se a presença de elementos característicos de ambas as hipóteses.

Isso porque não se pretende realizar competição para selecionar uma única livraria, distribuidora ou editora. Ao contrário, todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos no Edital poderão integrar o rol de fornecedores credenciados, em condições uniformes e previamente estabelecidas pela Administração.

Além disso, a efetiva escolha do fornecedor não será realizada pelo Município, mas pelo próprio estudante beneficiário do vale-livro, que poderá escolher livremente a obra literária e o expositor credenciado junto ao qual pretende realizar a aquisição.

A modelagem adotada mostra-se, portanto, compatível com o art. 79, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Não há, nessa sistemática, competição excludente entre os interessados.

O objetivo não consiste em identificar uma proposta vencedora, mas em constituir uma rede de fornecedores previamente habilitados, possibilitando ao beneficiário final escolher livremente entre os credenciados disponíveis.

Consequentemente, mostra-se juridicamente adequado o emprego do credenciamento para atendimento da necessidade administrativa descrita nos autos.

IV – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DECORRENTE DO CREDENCIAMENTO

Importa registrar que o credenciamento não constitui modalidade de licitação.

Trata-se de procedimento auxiliar previsto no art. 78, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que, nas hipóteses legalmente admitidas, possibilita contratações mediante inexigibilidade de licitação, conforme estabelece expressamente o art. 74, inciso IV, da mesma Lei.

No presente caso, a inviabilidade de competição não decorre da existência de fornecedor exclusivo, mas da própria modelagem administrativa escolhida: não há necessidade de selecionar um único fornecedor em detrimento dos demais, pois a Administração admite o credenciamento de todos aqueles que preencherem os requisitos previamente estabelecidos.

A competição tradicional, portanto, mostra-se inadequada à finalidade pretendida, especialmente porque a escolha final será realizada pelos próprios estudantes.

A contratação dos credenciados deverá observar condições objetivas, uniformes e previamente estabelecidas, assegurando-se tratamento isonômico entre os interessados.

V – DA LIVRE ESCOLHA PELOS ESTUDANTES E DA DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA

A sistemática de distribuição da demanda constitui aspecto essencial para a legalidade do procedimento.

Segundo a minuta analisada, o Município não estabelecerá cotas, metas, percentuais mínimos ou prioridade de vendas entre os fornecedores credenciados.

Cada estudante beneficiário poderá utilizar seu vale-livro junto ao expositor credenciado de sua preferência presente no evento.

Tal sistemática encontra amparo direto no art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que admite o credenciamento quando a seleção do contratado ficar a cargo do beneficiário direto da prestação.

A Administração deverá, contudo, preservar a efetiva liberdade de escolha.

Dessa forma, não deverá estabelecer mecanismos de direcionamento, preferência ou indução dos estudantes para determinado fornecedor, ressalvadas orientações de natureza exclusivamente organizacional ou relacionadas ao cumprimento das regras do evento.

Também se mostra acertada a previsão editalícia de que o credenciamento não assegura quantidade mínima de vendas, exclusividade ou faturamento mínimo.

O valor que cada fornecedor receberá dependerá exclusivamente da quantidade de vales-livro efetivamente utilizados pelos estudantes junto ao respectivo credenciado.

VI – DA PERMANÊNCIA DO CREDENCIAMENTO ABERTO

Outro aspecto relevante é a previsão de que o Edital permanecerá aberto no período compreendido entre 29/09/2026 e 29/09/2028, permitindo-se o ingresso de novos interessados durante sua vigência.

A sistemática mostra-se compatível com a natureza do credenciamento, cuja lógica pressupõe justamente a possibilidade de ingresso dos interessados que venham a preencher as condições estabelecidas pela Administração durante o período em que o procedimento permanecer vigente.

A análise dos requerimentos deverá ocorrer de forma contínua, mediante critérios objetivos e uniformes, sem tratamento diferenciado entre os interessados.

Também se mostra adequada a previsão de prazo específico para apresentação da documentação destinada à participação no primeiro evento – IV Tarde da Família –, sem que isso implique encerramento do credenciamento para os eventos subsequentes.

O estabelecimento desse marco temporal possui finalidade eminentemente operacional, destinado a permitir a análise dos documentos e a organização do evento.

VII – DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

As exigências de habilitação constantes do Edital devem guardar relação com o objeto e observar os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

No caso analisado, foram exigidos documentos relativos à habilitação jurídica e à regularidade fiscal, social e trabalhista, além das declarações legalmente pertinentes.

As exigências apresentam-se, em princípio, compatíveis com a natureza do objeto e não evidenciam restrição injustificada à participação dos interessados.

Correta, ainda, a observância do tratamento diferenciado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente quanto à regularização fiscal e trabalhista, assegurando-se o prazo previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Recomenda-se que a Administração, durante todo o período de vigência do credenciamento, verifique a manutenção das condições necessárias à contratação, especialmente por ocasião dos pagamentos e sempre que houver notícia de fato superveniente capaz de comprometer a habilitação do credenciado.

VIII – DA AUSÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO

A minuta prevê expressamente que não será exigida garantia de execução.

A opção mostra-se juridicamente possível.

A garantia prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021 não possui caráter obrigatório para toda e qualquer contratação, cabendo à Administração avaliar sua necessidade de acordo com as peculiaridades do objeto.

Considerando a natureza do presente credenciamento, a inexistência de obrigação mínima de aquisição e o pagamento somente após a efetiva utilização e validação dos vales-livro, não se verifica, em princípio, necessidade de imposição de garantia contratual.

IX – DA FORMALIZAÇÃO E DA VIGÊNCIA

A minuta estabelece que o credenciamento será formalizado mediante Termo próprio, contendo as condições previstas no Edital, no Termo de Referência e as cláusulas pertinentes da Lei nº 14.133/2021.

Também foi estabelecido que os Termos de Credenciamento terão sua vigência limitada ao prazo final do Edital, sem prejuízo do cumprimento das obrigações decorrentes de operações regularmente realizadas durante sua vigência.

A solução mostra-se adequada, pois harmoniza a vigência dos instrumentos individuais com o período geral estabelecido para o credenciamento.

A assinatura do Termo não assegurará ao credenciado exclusividade, número mínimo de vendas ou valor mínimo de contratação.

X – DA SISTEMÁTICA DOS VALES-LIVRO E DO PAGAMENTO

A sistemática prevista no Edital estabelece que o Município disponibilizará aos estudantes vales-livro no valor individual atualmente fixado em R\$ 30,00.

O estudante poderá escolher obra de valor igual, inferior ou superior ao valor do vale, observadas as condições definidas pela Administração.

Caso a obra escolhida possua valor superior ao vale, eventual diferença será paga diretamente pelo adquirente ao fornecedor credenciado, não assumindo o Município qualquer responsabilidade por esse valor adicional.

A obrigação financeira municipal ficará limitada ao valor nominal dos vales efetivamente utilizados e posteriormente validados.

Após cada evento, o credenciado deverá apresentar os respectivos vales/cupons, acompanhados da correspondente Nota Fiscal, submetendo-os à conferência e ao ateste da Administração.

Somente após a validação deverá ocorrer a liquidação da despesa e o respectivo pagamento.

A sistemática apresenta-se juridicamente adequada, pois estabelece vínculo entre o pagamento público e o fornecimento efetivamente realizado, além de permitir a necessária fiscalização administrativa.

Recomenda-se que os vales contenham mecanismos suficientes de identificação e controle, de modo a impedir reutilização, duplicidade ou apresentação de documento inválido para pagamento.

XI – DO DESCREDENCIAMENTO

A previsão de hipóteses de descredenciamento constitui medida necessária à adequada gestão do procedimento.

A minuta admite o descredenciamento por solicitação do próprio interessado e, ainda, por iniciativa da Administração, especialmente nas hipóteses de perda das condições de habilitação, descumprimento das obrigações, fraude

ou irregularidade na utilização dos vales, transferência indevida do credenciamento e aplicação de sanção impeditiva.

Nas situações decorrentes de conduta imputável ao credenciado deverão ser assegurados o contraditório e a ampla defesa.

O descredenciamento não afasta a responsabilidade por fatos ocorridos durante a vigência do ajuste nem impede o pagamento de valores comprovadamente devidos por fornecimentos regulares anteriormente realizados.

A disciplina mostra-se juridicamente adequada.

XII – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

As sanções previstas deverão observar integralmente os arts. 155 a 163 da Lei Federal nº 14.133/2021, assegurados o devido processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa.

A eventual aplicação de penalidade deverá considerar a natureza e a gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, circunstâncias agravantes e atenuantes, os danos causados à Administração e os demais critérios legalmente estabelecidos.

O descredenciamento, quando decorrente de inadimplemento ou irregularidade praticada pelo particular, não prejudicará eventual aplicação das sanções administrativas cabíveis.

XIII – DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A minuta assegura aos interessados o direito de recorrer das decisões relativas à habilitação ou inhabilitação, no prazo de 3 (três) dias úteis.

Prevê, igualmente, a possibilidade de reconsideração pela autoridade que praticou o ato e, não havendo reconsideração, o encaminhamento do recurso à autoridade superior para decisão, observando-se os prazos legalmente aplicáveis.

Também deverá ser assegurada a apresentação de contrarrazões quando houver interessado diretamente afetado pela eventual reforma da decisão.

A disciplina encontra-se adequada aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo administrativo.

XIV – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA

O Edital indica dotação orçamentária destinada ao custeio das despesas decorrentes da utilização dos vales-livro.

Deve-se observar, entretanto, que a quantidade estimada de 1.100 vales-livro no valor unitário de R\$ 30,00 corresponde a uma estimativa global potencial de R\$ 33.000,00, enquanto consta do instrumento indicação orçamentária no montante de R\$ 8.100,00.

Tal circunstância não necessariamente inviabiliza o credenciamento, sobretudo porque o procedimento permanecerá vigente por dois anos e os eventos ocorrerão em momentos distintos.

Todavia, recomenda-se que o setor contábil esclareça nos autos a abrangência do valor de R\$ 8.100,00, especialmente se corresponde à disponibilidade destinada ao primeiro evento ou ao exercício financeiro de 2026.

Para os eventos posteriores, deverá ser previamente verificada a existência de dotação orçamentária e disponibilidade financeira suficientes antes da emissão ou distribuição dos respectivos vales-livro.

Essa providência deverá anteceder a assunção das correspondentes obrigações financeiras pelo Município.

XV – DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do Edital de Credenciamento nº 06/2026 apresenta, após as adequações realizadas, estrutura compatível com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Destacam-se, especialmente:

- a) a definição clara do objeto;
- b) o enquadramento do procedimento no art. 79, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021;
- c) a possibilidade de ingresso de novos credenciados durante a vigência do Edital;
- d) a adoção de requisitos objetivos e uniformes de habilitação;
- e) a inexistência de adjudicação exclusiva do objeto;
- f) a liberdade de escolha do fornecedor pelos estudantes beneficiários;
- g) a inexistência de garantia de quantidade mínima ou faturamento aos credenciados;
- h) a previsão de pagamento somente pelos vales efetivamente utilizados e validados;
- i) a disciplina do descredenciamento;
- j) a previsão de recursos administrativos;
- k) a definição das obrigações da Administração e dos credenciados;

l) a previsão de gestão e fiscalização;

m) a observância das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021.

A minuta do Aviso também se encontra compatível com o objeto, especialmente porque esclarece que o credenciamento se destina à participação em eventos promovidos pelo Município durante sua vigência, sendo a IV Tarde da Família apenas o primeiro evento abrangido pelo procedimento.

XVI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os elementos constantes do procedimento e a minuta submetida à apreciação, esta Assessoria Jurídica OPINA PELA LEGALIDADE E REGULAR PROSSEGUIMENTO DO CREDENCIAMENTO Nº 06/2026 – LICITAÇÃO Nº 149/2026, por entender que a sistemática pretendida encontra amparo nos arts. 6º, XLIII, 74, IV, 78, I, e 79, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como no Decreto Municipal nº 1.387/2024.

Entende-se juridicamente adequada a adoção do credenciamento, especialmente porque:

a) poderão ser credenciados todos os interessados que preencham os requisitos objetivos previstos no Edital;

b) não haverá seleção excludente de um único fornecedor;

c) a escolha do fornecedor será realizada diretamente pelos estudantes beneficiários;

d) não haverá garantia de quantidade mínima ou faturamento aos credenciados;

e) o Município efetuará pagamento exclusivamente em relação aos vales-livro efetivamente utilizados, validados e devidamente documentados;

f) o credenciamento permanecerá aberto durante sua vigência, possibilitando o ingresso de novos interessados que preencham as condições estabelecidas.

Ressalva-se, contudo, a necessidade de que o setor contábil esclareça e certifique nos autos a disponibilidade orçamentária pertinente, especialmente diante da indicação atual de R\$ 8.100,00 e da estimativa potencial decorrente de 1.100 vales no valor individual de R\$ 30,00, devendo existir prévia cobertura orçamentária e financeira para os vales efetivamente disponibilizados em cada evento.

Recomenda-se, ainda, que o Termo de Referência e o Termo de Credenciamento estejam integralmente compatibilizados com a versão final do Edital, especialmente quanto à vigência, ausência de garantia de

demanda mínima, critérios de distribuição, livre escolha dos estudantes, sistemática de pagamento e hipóteses de descredenciamento.

Atendidas as ressalvas acima e mantida a conformidade dos demais documentos que instruem o processo, não se vislumbra óbice jurídico à publicação do Edital e ao regular prosseguimento do procedimento de credenciamento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzaltense/RS, 29 de setembro de 2026.

ASSESSORIA JURÍDICA

OAB/RS nº _____