

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise jurídica do procedimento de credenciamento eletrônico para contratação de serviços de apoio técnico-operacional.

Objeto: Credenciamento de pessoas jurídicas para contratos frequentes de serviços de apoio técnico e operacional de horas máquinas, moto niveladora, pá carregadeira, escavadeira hidráulica, rolo compactador, trator de esteira, vibro acabadora e mini carregadeira com fresadora, encarregado de serviços de obras de terraplanagem, operador de usina, auxiliar geral usina, rasteleiro, operador de mesa vibroacabadora, motorista, tratorista, cavouqueiro/ operador de perfuratriz, vigia, auxiliar de limpeza e auxiliar de serviços diversos de escritório para atender as necessidades do consórcio CONISUL.

Interessado: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul – CONISUL

Fundamento Legal: Lei Federal nº 14.133/2021

Processo Administrativo: 001/2025

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta assessoria jurídica processo administrativo instaurado pelo CONISUL com a finalidade de credenciar empresas para prestação de serviços de apoio técnico-operacional, a serem executados de forma eventual e sob demanda, nos municípios consorciados, por meio de credenciamento eletrônico com base na inexigibilidade de licitação.

A contratação justifica-se, segundo a área demandante, em virtude da necessidade de pessoal para operar e efetuar trabalhos conforme as demandas no Consórcio CONISUL, indispensáveis ao perfeito desempenho das atividades por ele desenvolvidas.

A documentação que instrui o feito inclui: Documento de Formalização da Demanda – DFD, Termo de Abertura, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência, minuta do Edital, propostas comerciais de fornecedores e Relatório de Pesquisa de Preços.

A modalidade escolhida foi o credenciamento por inexigibilidade de licitação, com seleção não excludente, conforme os arts. 74, IV, e 79, I, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o relatório. Passa-se à fundamentação jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre ressaltar-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

O presente processo licitatório se realiza pelo Procedimento Auxiliar de Credenciamento que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLIII, que dispõe:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLIII - credenciamento: 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;

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O Art. 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação 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:

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.

Conforme o art. 79, I, o credenciamento poderá ser utilizado em contratações simultâneas e não excludentes, hipótese que se verifica no caso concreto, diante da necessidade de múltiplos prestadores aptos a atender demandas intermitentes de diferentes entes consorciados.

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza¹, em seu livro cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser

¹ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735.

chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.

Na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto², apresenta o credenciamento de forma objetiva:

O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando-se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração.

É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação:

- (i) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- (ii) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação;
- (iii) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação.

Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação.

Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotar-se-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital.

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação.

Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade.

² COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598223.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho³ 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 Mello⁴, 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.

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável às contratações públicas optou por positivar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a administração pública.

Por óbvio, devem ser respeitados critérios objetivos e que sempre estejam alinhados com os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial os do Art. 37, caput da Constituição Federal.

Ademais, o parágrafo único do art. 79 supracitado fixa que o procedimento auxiliar deverá obedecer a critérios claros e objetivos definidos em regulamento. A partir desses dados, destacam-se os requisitos para que se verifique a conformidade credenciamento:

Inciso	Exigência Legal	Documento de Referência	Observação Técnica	Conformidade
I	Divulgação oficial do edital e credenciamento contínuo	Minuta do Edital	O edital assegura ampla publicidade e prevê prazo de 12 meses para credenciamento contínuo.	Sim
II	Critérios objetivos de		A pontuação técnica objetiva estabelece	Sim

³ 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

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 522.

	distribuição da demanda	Minuta do Edital	ordenamento para distribuição de serviços conforme demanda.	
III	Condições padronizadas de contratação e definição do valor	Minuta do Edital e Termo de Referência	O modelo contratual e os valores são fixados de forma uniforme para todos os credenciados.	Sim
IV	Registro das cotações de mercado vigentes no momento da contratação	Estudo Técnico Preliminar (ETP)	As cotações foram colhidas junto ao mercado e registradas conforme exigências legais.	Sim
V	Vedação à subcontratação sem autorização expressa	Termo de Referência	Existência de cláusula veda a subcontratação, salvo autorização prévia e expressa da Administração.	Sim
VI	Admissão da denúncia contratual por qualquer das partes	Minuta Contratual (Anexo do Edital)	O contrato permite a rescisão unilateral mediante notificação, conforme a legislação aplicável.	Sim

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação; a autorização da Autoridade competente para a instauração do processo de contratação; o estudo técnico preliminar; a pesquisa mercadológica; a previsão de dotação orçamentária; o termo de referência; a portaria e a designação do agente de contratação e a minuta de edital.

Assim, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando, desse modo, evidenciada na visão do gestor a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra de forma clara a necessidade da contratação, destacando a carência de pessoal especializado nos municípios consorciados e a relevância dos serviços para a execução de políticas públicas locais.

Está devidamente instruído com a identificação da demanda, subscrito por equipe designada, e descreve os serviços pretendidos, o gerenciamento de riscos contratuais e a análise comparativa de alternativas disponíveis no mercado.

A minuta do edital e o Termo de Referência atendem aos requisitos legais, com clareza na descrição do objeto, condições padronizadas de contratação, critérios objetivos de habilitação e critérios de distribuição de demanda em caso de necessidade. A utilização de meio eletrônico está de acordo com o art. 174 da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência apresenta especificações técnicas claras, forma de execução, critérios de medição e pagamento, e obrigações das partes, atendendo ao art. 12 da Lei nº 14.133/2021, a fiscalização contratual, os prazos operacionais sob demanda e a vinculação aos preços estimados.

A minuta do edital está juridicamente compatível com os arts. 74, IV, 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021. Estabelece regime de credenciamento contínuo, com habilitação jurídica, fiscal, técnica e tramitação por meio eletrônico.

O Documento de Formalização da Demanda contempla os requisitos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e apresenta objeto, justificativa, dotação orçamentária e fiscal do contrato. Ainda, reforça o vínculo entre a contratação pretendida e os objetivos estratégicos do consórcio, mencionando a Resolução do orçamento pertinente.

A pesquisa de preços foi realizada com base em cotações de fornecedores e está estruturada conforme os parâmetros legais. O documento apresenta os valores coletados, cálculo da média aritmética, justificando os parâmetros adotados, em atendimento ao art. 23, inciso II, alínea 'd' da Lei nº 14.133/2021.

Importante destacar que este parecer jurídico tem como escopo exclusivo a análise da legalidade do procedimento de credenciamento sob o ponto de vista jurídico-formal, não abrangendo a avaliação de critérios financeiros, tais como:

- Estimativa de preços, orçamentos e valores de referência;
- Justificativa de vantajosidade econômica da contratação;
- Adequação dos preços ao mercado.

Tais elementos devem ser analisados pelos setores técnico e de controle interno competentes, à luz do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à instrução adequada do processo administrativo.

Portanto, nos limites da atuação desta parecerista, compulsando os autos do procedimento que se encontra ainda em fase interna, verifica-se a conformidade do instrumento convocatório com os dispositivos legais vigentes e a regularidade material e formal do edital anexo, passível de buscar a solução pretendida e que supra as necessidades do consulente na consecução do objeto licitado, encontrando-se a minuta do Edital adequada às regras constantes na Lei 14.133/2021, ressaltando-se que o presente parecer não abrange as questões de ordem contábil, as quais devem ser checadas junto ao setor responsável do Órgão.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica do procedimento de credenciamento eletrônico de pessoas jurídicas para a prestação de serviços técnicos e operacionais ao Consórcio CONISUL, recomendando-se a sua continuidade com a adoção das medidas necessárias, durante todo o procedimento, a fim de resguardar a legalidade, a eficiência e o interesse público.

É o parecer, que submeto à consideração superior para as providências cabíveis.

EMILY GRACIELLE
DE OLIVEIRA
RODRIGUES:064957
76985

Assinado de forma digital por
EMILY GRACIELLE DE
OLIVEIRA
RODRIGUES:06495776985
Dados: 2025.04.24 11:18:18
-04'00'

Emily Gracielle de Oliveira Rodrigues
Assessora Jurídica
OAB/MS 17206

Iguatemi, 22 de abril de 2025.

PARECER DO CONTROLE INTERNO

Processo Administrativo nº 001/2025

Interessado: CONISUL-Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul

Assunto: Credenciamento de serviços – Análise da fase inicial

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise da fase inicial do processo administrativo em epígrafe, que tem por objeto o credenciamento de empresas para prestação de serviços de horas máquinas, moto niveladora, pá carregadeira, escavadeira hidráulica, rolo compactador, trator, vibro acabadora e mini carregadeira com fresadora, encarregado de serviços de obras de terraplanagem, operador de usina, auxiliar geral, rasteleiro, operador de mesa vibroacabadora, motorista, tratorista, cavouqueiro/ operador de perfuratriz, vigia, auxiliar de limpeza e auxiliar de serviços diversos escritório para atender as necessidades do consórcio CONISUL, conforme demanda apresentada pelo setor requisitante.

A presente análise objetiva verificar a conformidade dos atos iniciais com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, bem como o atendimento às normas pertinentes à modalidade de credenciamento, nos termos da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), quando aplicável.

II – ANÁLISE

1. Justificativa da Necessidade

O processo contém justificativa técnica e administrativa emitida pela unidade requisitante, evidenciando a necessidade da contratação por meio de credenciamento, em razão da natureza continuada e da pluralidade de potenciais prestadores, sendo inviável a competição direta.

2. Previsão Legal e Normativa

Consta nos autos a fundamentação legal para a adoção do credenciamento, com base na legislação vigente. O Termo de Referência (ou Projeto Básico) apresenta critérios objetivos, requisitos de habilitação, condições de atendimento e forma de remuneração, conforme exigido pelas normas aplicáveis.

3. Planejamento da Contratação

Verifica-se que foram observadas as etapas iniciais do planejamento da contratação, incluindo:

Estimativa de demanda e custos;

Análise de riscos;

Consulta à disponibilidade orçamentária (ou indicação de que será providenciada na fase posterior).

4. Instrumento Convocatório

O edital de credenciamento apresenta cláusulas claras e isonômicas, assegurando a ampla participação dos interessados e o atendimento às condições mínimas exigidas para a prestação do serviço.

5. Transparência e Publicidade

Há previsão de ampla divulgação do edital, garantindo transparência e isonomia no processo, conforme os princípios administrativos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Unidade de Controle Interno se manifesta favoravelmente à regularidade da fase inicial do presente processo de credenciamento, destacando a observância dos princípios e normas que regem a Administração Pública.

Recomenda-se, contudo, que as etapas seguintes sejam conduzidas com observância às boas práticas de gestão pública, e que a Controladoria seja acionada nas fases subsequentes para acompanhamento e emissão de novos pareceres, se necessário.

É o parecer,

Iguatemi -MS, 15 de abril de 2025.

ROBSON LUIS CELLI

Assinado de forma digital
por ROBSON LUIS CELLI
Dados: 2025.04.15
09:38:40 -04'00'

Robson Luis Celli
Controlador Interno CONISUL