



PARECER Nº 0212/2025– DIJUR/DETRAN/CE/CE.

PROCESSO NUP Nº 08012.028234/2025-51

INTERESSADO: DETRAN/CE/CE

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CREDENCIAMENTO DE CLÍNICAS E CFCS COM VISTAS AO PROGRAMA “CNH POPULAR”.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO POR MEIO DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE. PROCEDIMENTO ANCORADO NOS ARTS. 72, 74, IV, E 79, II, DA LEI Nº 14.133/2021. CONCLUSÃO PELA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E PELA NECESSIDADE DE RATIFICAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO ATO DECLARATÓRIO DE INEXIGIBILIDADE, CONFORME DISPÕE A LEI Nº 14.133/2021.

I – DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo autuado sob o NUP nº 08012.028234/2025-51, instaurado no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Ceará (DETRAN/CE), com o propósito de viabilizar a continuidade e ampliação do Programa “CNH Popular”. A iniciativa, fundamentada na Lei Estadual nº 14.288-A/2009, objetiva conceder gratuidade na obtenção da primeira habilitação a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Conforme a Comunicação Interna nº 000013/2025/DETRAN/NUCON, o Núcleo de Contratos e Convênios (NUCON) encaminhou o processo à Diretoria Jurídica (DIJUR) para análise e deliberação acerca da necessidade de formalização e publicação da Inexigibilidade de Licitação, por se tratar de contratação direta para o credenciamento.

Para tal, elaborou-se o Edital de Chamamento Público nº 002/2025, cujas regras contemplam o credenciamento de Clínicas Especializadas em Medicina/Psicologia do Trânsito e de Centros de Formação de Condutores (CFCs), previamente habilitados junto ao DETRAN/CE, a fim de ministrar cursos teórico-técnicos e práticos, bem como realizar exames de aptidão física, mental e psicológico, abrangendo beneficiários do Programa.

Constam, nos autos, os seguintes elementos principais:

Capa do processo que publicou o Edital de Chamamento Público 002/2025; Estudo Técnico Preliminar (ETP); Termo de Referências; Edital; Declaração do Ordenador de Despesas; Repercussão Financeira; Autorização do Gestor Máximo.

Diante do exposto, este parecer visa analisar a legalidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, na modalidade credenciamento com seleção à critério de terreiros (art. 74, IV, c/c art. 79, II, da Lei nº 14.133/2021).



II - SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Cumpra registrar, preliminarmente, que a análise empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da pactuação de instrumento pretendida. Assim, vale ressaltar, que o parecer que se segue é meramente opinativo, não vinculando o gestor à sua decisão, conforme se extrai do julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.073, rel. Ministro Carlos Velloso, in verbis:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL”. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I- Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.- Mandado de Segurança deferido.”

A segregação de funções é um dos principais princípios de controle interno da Administração, este consiste na separação entre as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização. De modo que nenhum funcionário disponha de poderes ou atribuições em desacordo com este princípio, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si.

Corroborando com esse entendimento, oportuno destacar a citação do Tribunal de Contas da União:

“Segregação de funções - princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.” (TCU, Portaria n.º 63/96, Glossário).”

Assim, de acordo com referido princípio, esta unidade jurídica resta responsável por opinar pelos aspectos legais, não cabendo adentrar aos técnicos, econômicos e conveniência da contratação pretendida. No caso apresentado, cabe análise do fato, sua norma e emergência, não vinculando o administrador em sua decisão, conforme

entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.078, rel. Ministro Carlos Velloso.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA:

a) PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS

Inicialmente, destaca-se que a análise dependida por esta Diretoria Jurídica é restrita aos aspectos jurídicos e formais dos elementos constantes nos autos do processo administrativo em epígrafe, que possa orientar a Autoridade subscritora desta Pasta, no Ato indicado, quanto às exigências legais para a prática deste.

Igualmente, o presente parecer não adentra nas questões ligadas ao mérito administrativo, ou seja, quanto à conveniência e quanto à oportunidade, corolários do Poder Discricionário, próprio da Administração Pública; bem como não se manifesta acerca dos aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Registra-se que a licitação é o instrumento de que dispõe o Poder Público para comparar, analisar e ajustar as propostas comerciais, com o fito de julgá-las e decidir pela que lhe for mais vantajosa, conforme preceitua o artigo 37, XXI da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.”

Ocorre que há exceções legais à realização do procedimento de licitação, como ocorre nos casos de dispensa, prevista pelo artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial:

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;”

Complementarmente, o artigo 79, inciso II, da mesma lei estabelece as condições específicas do credenciamento:

"Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: Regulamento

(...)

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;"

Ora, a situação trazida à apreciação da Diretoria Jurídica é perfeitamente adequável à previsão legal, uma vez que a essência desse dispositivo legal reside em um modelo de contratação onde a escolha do prestador de serviço não é feita pela administração pública, mas sim pelo beneficiário final do serviço. No caso específico do Programa CNH Popular, isso significa que:

Quem escolhe a autoescola ou clínica médica é o próprio cidadão beneficiário do programa, e não o DETRAN/CE.

O órgão público (DETRAN/CE) estabelece previamente o seguinte: a) Critérios de habilitação para as entidades; b) Valores padronizados e c) Regras de funcionamento.

As entidades (autoescolas e clínicas) que atenderem todos os requisitos podem participar do credenciamento.

O beneficiário tem a liberdade de escolher entre as entidades credenciadas, sem que o DETRAN/CE faça uma seleção prévia ou estabeleça um "vencedor".

No caso em análise, o credenciamento configura-se como um instrumento de contratação direta que permite a participação de múltiplos interessados que atendam aos requisitos previamente estabelecidos. No caso do Programa CNH Popular, a metodologia adotada garante a universalidade do atendimento, permitindo que todas as clínicas e Centros de Formação de Condutores (CFCs) que cumprirem as exigências editalícias possam participar.

A inviabilidade de competição fundamenta-se em elementos objetivos: os valores são previamente tabelados, não há seleção de um único prestador, e a escolha final compete ao beneficiário do programa. Essa sistemática alinha-se integralmente à doutrina de Marçal Justen Filho, que destaca a prevalência da universalidade de atendimento sobre a competição tradicional, conforme lição em seu livro *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* quando das considerações gerais acerca da Inexigibilidade de Licitação:

"Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição (pg. 268).

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração pública. **Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável. Mais precisamente, a competição**



será inviável porque não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas.(pg. 269)”

Em análise detalhada dos autos, conclui-se que o procedimento atende aos princípios basilares da administração pública. A isonomia é preservada pela possibilidade de participação universal das entidades credenciadas. A publicidade será garantida mediante a publicação da Declaração de Inexigibilidade no Diário Oficial e eventuais meios eletrônicos, conforme determina o artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, verificou-se a compatibilidade orçamentária do programa, com previsão na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual, atendendo ao disposto no artigo 167, inciso II, da Constituição Federal e no artigo 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV – DA CONCLUSÃO:

Diante dos fatos apresentados e da análise jurídica realizada, verifica-se que a adoção do credenciamento, nos moldes do art. 79, II, da Lei nº 14.133/2021, justifica a inexigibilidade de licitação, uma vez configurada a inviabilidade de competição tradicional.

A Declaração de Inexigibilidade nº 03/2025 está adequadamente motivada, devendo-se providenciar sua ratificação e homologação pela autoridade competente, seguida de publicação oficial (art. 72 da Lei nº 14.133/2021).

Por fim, salienta-se que o presente parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador na sua decisão de mérito, que deverá ser proferida nos autos, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.078 (relatório ministro Veloso).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Fortaleza/CE, 05 de março de 2025.

OTÁVIO AUGUSTO COELHO DE MEDEIROS

OAB/CE 29.577

Núcleo de Contratos e Convênios – NUCON

MARCOS ANTONIO SAMPAIO DE MACEDO

DIRETOR JURÍDICO