

**SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA**

PARECER N. 055/2025 – ASJUR/SIN

Assunto: Controle prévio de legalidade e regularidade da contratação

Requerente: Secretaria Executiva de Defesa Civil

Instância SGI: 122268

Jaboatão dos Guararapes, 25 de julho de 2024.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE – CREDENCIAMENTO - CONTRATAÇÃO DE POSTOS DE COMBUSTÍVEL PARA O FORNECIMENTO PARCELADO DE COMBUSTÍVEIS DESTINADOS AO ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS DA SECRETARIA EXECUTIVA DE DEFESA CIVIL.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta realizada pela Assessoria Jurídica da Secretária Municipal de Infraestrutura análise do processo administrativo, na modalidade credenciamento, com fundamento no art. 78, inciso I, e art. 79, inciso I da Lei Federal 14.133/2021, que tem por finalidade credenciamento de empresas especializadas para realizar serviços de remoção, estadia e liberação de veículos, ou parte deste, autorização para conserto ou reparo de veículo, vistoria técnica, por motivo de infração à Legislação de Trânsito, bem como a realização de hasta pública na espécie leilão.

Para subsidiar a análise do caso, foram acostados aos autos os seguintes documentos:

- I. SEI 25.16.000003301-0
- II. Dispensa de dispensa de estudo técnico preliminar - ETP
- III. Termo de Referência;
- IV. Edital;
- V. Declaração de formação de preços;
- VI. Nota de Empenho nº 3705, emitida 24.07.2025;

O processo se encontra adequadamente instruído para subsídio ao que se aspira.

Em síntese, este é o relatório.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA.

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO.

A presente análise tem por objeto apreciar Processo Licitatório, bem como realizar o controle prévio de legalidade dos atos decorrentes dele, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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;

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA ASSESSORIA JURÍDICA

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;

Cumpre esclarecer preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de adentrar nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, reservando-se sua apreciação aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob a ótica da legalidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

A instrução Normativa nº 001/2025 dispõe sobre a fase preparatória dos processos de contratação públicas no âmbito do Município de Jaboatão dos Guararapes, estabelece através do seu art. 18 que atuação da assessoria jurídica tem o intuito de apreciar a legalidade da documentação desses processos, elaborar orientação e/ou solicitação de correção de pontos, e amparar as decisões que serão manifestadas no decorrer do certame.

Art. 18. Nos processos de contratações públicas, após a elaboração do Termo de Edital, o assessor jurídico da EPC, realizará manifestação jurídica, por meio de Parecer, acerca do controle de legalidade e regularidade da contratação.

§ 1º A emissão do parecer jurídico poderá ser precedida de despacho com orientação e/ou solicitação de correção de pontos constantes na documentação do processo, bem como haver aprovação com ressalvas a serem observadas pela EPC, antes do seu envio final à Secretaria Executiva de Contratações Públicas

§ 2º O Assessor jurídico, na elaboração do seu parecer, deverá abordar os seguintes aspectos:

1. apreciar o processo de contratação conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
2. redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva;
3. manifestar-se sobre os aspectos de legalidade inerentes à contratação com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica

Deve-se salientar que determinadas observações são feitas em prol da segurança da propriedade a 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.

**SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA**

3. DA POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE, COM BASE NO ART. 74 INC. IV e ART. 79 DA LEI 14.133/2021.

Preliminarmente, cabe salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, cabe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

De início, é importante entendermos o conceito do credenciamento com base na Lei 14.133/21, o qual está posto no Art. 6º, XLIII.

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.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse sentido, a administração busca realizar a contratação, como já citado, de pessoas jurídicas especializadas para contratação de postos de combustível para o fornecimento parcelado de combustíveis destinados ao abastecimento da frota de veículos oficiais da Secretaria Executiva de Defesa Civil. Tal contratação se amoldaria de forma perfeita ao inciso I do Art. 79, tendo em vista que a contratação das empresas seria paralela e não excludente, ou seja, todas as empresas credenciadas vão ser contratadas, embora não necessariamente ao mesmo tempo, conforme o Parágrafo Único, II do Art. 79.

Vejamos o que a novíssima doutrina apresenta acerca da temática do credenciamento nos termos da Lei 14.133/21. A Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma, como sendo um 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.

Outrossim, a nova lei dispõe sobre as situações que autorizam o manuseio do credenciamento. A primeira diz respeito à hipótese clássica, atinente à contratação “paralela e não excludente”, ou seja, a Administração realiza contratações simultâneas, em condições padronizadas, desde que haja viabilidade e vantajosidade. A segunda refere-se à “seleção a critérios de terceiros”, em que a seleção do contratado fica a cargo do beneficiário direto da prestação. Já a terceira detém relação com os “mercados fluidos”: situação em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação. Pois, 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

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA ASSESSORIA JURÍDICA

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.

Dessa 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 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.

O credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), mas, sim, como um procedimento auxiliar necessário para contratações diretas ulteriores.

Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

Como se vê, o credenciamento não é uma forma de contratação propriamente dita. É, em verdade, um procedimento que precede a efetiva contratação. O licitante que obtém o credenciamento ainda não foi, portanto, contratado.

Marçal Justen Filho explica que o credenciamento é ato administrativo unilateral pelo qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos para ser contratado e assegura a possibilidade de sua contratação, observadas as condições estabelecidas no edital. A contratação, por sua vez, é ato jurídico bilateral, que somente se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento.

O art. 74, IV, da lei em comento, aliás, é claro ao consignar 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 cadastro para credenciamento de novos interessados deve estar permanentemente aberto, ainda que seja possível que a Administração estabeleça critérios temporais para realização das contratações concretas.

Sendo assim, a contratação realizada diretamente dentre os credenciados poderá ser com siderada uma hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021, quando comprovada a inviabilidade de competição ou quando a disputa entre potenciais fornecedores possa ser considerada inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual da Administração. Ressalta-se que a invisibilidade de competição pode não decorrer, apenas, da ausência de possibilidade de competição, mas também da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.

O critério selecionado, portanto, está de acordo com a norma regente.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA ASSESSORIA JURÍDICA

Ademais, o processo apresenta justificativa de dispensa de estudo técnico preliminar – ETP, Termo de Referência, edital, declaração de formação de preços, com todos os requisitos necessários ao isonômico processo licitatório do presente procedimento.

Assim, o Edital esclarece os recursos orçamentários destinados ao cumprimento da despesa prevista para o presente processo. Bem como todas as condições de participação dos interessados no certame, além dos esclarecimentos operacionais necessários ao hígido andamento da disputa.

A Lei nº 14.133/2021, que trata das Licitações e Contratos Administrativos, dispõe em seu artigo 74., inc. IV

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

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

Assim, a norma acima, que regula a inexigibilidade de licitação, traz a possibilidade de contratação direta nos casos a serem contratados por meio de credenciamento.

Na Carta Magna, onde repousa o capítulo acerca da Administração Pública, é possível extrair que os Entes Federativos obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, art. 37 da CF.

A Lei Maior ainda prevê que 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, conforme seu artigo 37, XXI.

Digno de nota, além das disposições gerais acerca das contratações públicas âmbito da Lei 14.133/21, os entes federados, tem a responsabilidade de regulamentar a aplicação da mesma em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade, regulamentação essa que está posta no Decreto Municipal nº 033/2025.

4. Conclusão

Assim, ficam abstraídas desta instância jurídica as razões de conveniência e oportunidade, essas a cargo da autoridade administrativa, bem assim de especificações técnicas, ou quaisquer aspectos relacionados à conformidade dos preços com o mercado e a existência e suficiência de dotações orçamentárias, uma vez que esta análise cinge-se aos aspectos jurídicos que encerram a questão.

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que o presente processo encontra-se dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, OPINO FAVORAVELMENTE pelo prosseguimento do sistema de credenciamento, contratação direta por inexigibilidade, nos termos do artigo 74, IV da Lei nº 14.133/2021 o qual deve ser norteado pelos princípios elevados no caput do art. 37, da Constituição Federal, e nos termos dos art. 74, IV, art. 78, inc. I e art. 79, inc. I nos termos da Lei Federal 14.133/2021, desde que respeitados os princípios da legalidade, razoabilidade, economicidade e transparência.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA**

Recomenda-se que o processo seja devidamente instruído com a publicação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo legal, e que o contrato decorrente seja rigorosamente fiscalizado.

É o parecer, o qual submetemos a apreciação superior.

Paulla Tavares

*Assessora Jurídica OAB/PE 39.421
Secretaria Municipal de Infraestrutura*