



MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0163/2026

PROCESSO:2025.02.004671

INTERESSADO: Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À FOME

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Credenciamento

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO. PROGRAMA CNH SOCIAL RECIFE. CONTRATAÇÃO DE CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES (CFCs). INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTS. 74, IV, E 79, I, DA LEI Nº 14.133/2021. VIABILIDADE JURÍDICA DO MODELO. JUSTIFICATIVA TÉCNICA DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO. LEGALIDADE.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica quanto à Edital de Credenciamento (fls. 253) e seus anexos, que visam a contratação de Centros de Formação de Condutores (CFCs) para o Programa CNH Social Recife. O objeto central da contratação é a prestação de serviços de formação de candidatos a condutores de veículos automotores, abrangendo as etapas teóricas e práticas necessárias para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), conforme detalhado às fls. 254 do Edital.

O Programa CNH Social, instituído pela Lei Municipal nº 19.428/2025, tem como finalidade promover a inclusão social e produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade, viabilizando o acesso gratuito à habilitação. A formação deve seguir rigorosamente as normas do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), as resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), as diretrizes da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN) e as regulamentações do DETRAN/PE.

Durante a instrução, esta procuradoria emitiu a Diligência nº 1004/2025 (fls. 280), solicitando a adequação do certame às novas diretrizes da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, destacando a necessidade de reavaliar a obrigatoriedade de autoescolas para aulas teóricas e a possível





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

redução de custos decorrente da nova carga horária mínima.

Em resposta, a Secretaria encaminhou o Ofício SAS/GGJ nº 167/2026 (fls. 282) e a Nota Técnica SAS/SEAS nº 2/2026 (fls. 411). Nesses documentos, a administração justificou a viabilidade do modelo e apresentou a atualização do Plano de Contratação Anual (PCA) e do Documento de Formalização de Demanda (DFD). A SAS esclareceu ainda que, apesar das mudanças normativas, a estrutura de credenciamento permanece indispensável para garantir o suporte prático e o acompanhamento pedagógico dos beneficiários do Programa CNH Social.

Posteriormente, a Procuradoria expediu a Diligência nº 0200/2026 (fls. 416), demandando justificativas específicas sobre o novo valor global estimado e o quantitativo de candidatos. A Secretaria atendeu ao pedido por meio da Nota Técnica SAS/SEAF/GGAF/GLCC nº 2/2026 (fls. 419), detalhando a memória de cálculo baseada em 3.000 vagas. O impacto financeiro foi fundamentado em cotações de mercado e na inclusão de custos para exames teóricos, antes realizados pelo DETRAN-PE, conforme demonstrado no Mapa de Análise de Preço (fls. 348) e Estudo Técnico Preliminar (fls. 386).

É o Relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

1. O procedimento de credenciamento adotado para a contratação dos Centros de Formação de Condutores (CFCs) encontra-se fundamentado no Art. 74, inciso IV, combinado com o Art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. A nova Lei de Licitações consolidou o credenciamento como um procedimento auxiliar que fundamenta a **inexigibilidade de licitação**, aplicável quando a Administração Pública busca a contratação de diversos prestadores de serviços de forma simultânea e em condições padronizadas.

A natureza jurídica do credenciamento repousa na inviabilidade de competição, uma vez que o interesse público não é satisfeito pela escolha de uma única proposta mais vantajosa sob o





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

critério de preço, mas sim pela habilitação de **todos os interessados aptos** que aceitem as condições e os valores previamente fixados pelo Edital (quadro item 1.1 do edital). No caso do Programa CNH Social Recife, essa pluralidade de contratados é essencial para garantir a capilaridade do atendimento e a liberdade de escolha dos beneficiários quanto à localização e disponibilidade operacional das autoescolas.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a validade do credenciamento para atividades de apoio ou preparatórias à prestação de serviços públicos, reforçando que a abertura permanente a novos interessados preserva os princípios da impessoalidade e da igualdade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 969/2022 DO CONTRAN. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FABRICAÇÃO E ESTAMPAGEM DE PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO VEICULAR. HABILITAÇÃO DE EMPRESAS INTERESSADAS MEDIANTE CREDENCIAMENTO. POSSIBILIDADE. ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. ATOS PREPARATÓRIOS À PRÁTICA DE ATOS TÍPICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E À AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A fabricação e a estampagem de placas de identificação veicular constituem atos preparatórios à prática de atos típicos da Administração Pública, caracterizando-se como atividade econômica em sentido estrito, cuja execução pode ser validamente confiada a qualquer particular previamente credenciado pelo DENATRAN e pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados-Membros e do Distrito Federal. 2. Por expressa autorização constitucional, o dever de licitar comporta exceções especificadas na legislação ordinária (art. 37, XXI, da CF). 3. Constatadas a inviabilidade de competição e a consequente inexigibilidade de licitação na hipótese, é possível o credenciamento de particulares para, em consonância com os requisitos estabelecidos pelos órgãos competentes, prestar os serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular (arts. 6º, XLIII; 74, IV; e 79, II, da Lei 14.133/2021). 4. A regulamentação dos serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular integra o rol de atribuições do CONTRAN, enquanto coordenador do Sistema Nacional de Trânsito e seu órgão máximo executivo, normativo e consultivo, que atua sob legitimação da competência deferida à União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF). Precedentes. 5. Ação Direta julgada improcedente. (ADI 6313, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-09-2023 PUBLIC 04-09-2023)





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Portanto, o cadastramento permanente de novos Centros de Formação enquanto durar a vigência do certame é compatível com a previsão do parágrafo único do art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

2. Quanto à fixação do valor global estimado e a definição dos quantitativos de serviço foram devidamente fundamentadas pela Nota Técnica SAS/SEAF/GGAF/GLCC nº 2/2026 (fls. 419). A Administração Municipal estabeleceu uma meta de atendimento para **3.000 vagas**, distribuídas estrategicamente para maximizar o alcance social do programa. O quantitativo contempla 1.250 vagas para primeira habilitação na categoria "A" e 1.250 para a categoria "B", além de 500 vagas destinadas à adição de categorias (250 para "A" e 250 para "B"), conforme detalhado na memória de cálculo de fls. 167.

A metodologia para a definição dos preços unitários seguiu as diretrizes da **Instrução Normativa nº 01/2023 – SEPLAGTD**, utilizando a média de preços apurada em cotações reais de mercado (fls. 327). Diante da inexistência de objetos idênticos em portais de registro de preços públicos, a Gerência de Licitações e Compras realizou uma pesquisa direta com Centros de Formação de Condutores (CFCs) da Região Metropolitana do Recife entre janeiro e fevereiro de 2026. Os formulários de cotação técnica (fls. 343) demonstram a coleta de valores junto a empresas como o CFC Piloto, CFC Reis e CFC Cefocc, garantindo que o preço de referência esteja alinhado às práticas vigentes do setor privado.

A composição do custo final também considerou uma alteração operacional relevante: a necessidade de aplicação de exames teóricos pelas autoescolas, uma vez que o DETRAN-PE descontinuou essa prestação direta. Esse serviço acarretou um acréscimo de **R\$ 115,00** por aluno na primeira habilitação (fls. 420). O valor total máximo estimado para o credenciamento foi consolidado em **R\$ 6.800.000,00**, valor este que reflete os custos de aulas práticas e provas teóricas, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação e a viabilidade da execução da política pública.

3. Quanto aos critérios de ingresso no sistema de credenciamento, as previsões do edital foram estruturados para garantir a idoneidade e a capacidade técnica dos Centros de Formação de Condutores (CFCs). Conforme estabelecido no Edital (item 5), a habilitação dos interessados exige a





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

apresentação de documentação completa relativa à regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e qualificação técnica. Destaca-se a obrigatoriedade de credenciamento vigente perante o DETRAN/PE e a adequação às normas do CONTRAN, assegurando que apenas instituições aptas integrem o Programa CNH Social Recife.

4. Quanto à manutenção do vínculo, o Edital prevê hipóteses claras de descredenciamento (item 15). O desligamento poderá ocorrer por solicitação do próprio credenciado, com antecedência mínima de 30 dias, ou de ofício pela Administração Municipal nas seguintes situações: perda das condições de habilitação; descumprimento injustificado de cláusulas contratuais ou da legislação de trânsito; recusa reiterada em disponibilizar vagas; e aplicação de sanções de impedimento ou declaração de inidoneidade. Tais medidas visam preservar a qualidade do serviço prestado e a segurança dos beneficiários.

Sobre o desligamento de prestadores credenciados, o **Superior Tribunal de Justiça** reafirma que a Administração Pública possui a prerrogativa de descredenciar instituições que não mantenham os requisitos objetivos ou que incorram em irregularidades, desde que respeitado o devido processo legal:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESCRENCIAMENTO DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR. GRAVÍSSIMAS IRREGULARIDADES DEMONSTRADAS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO E REGULAR. RESPEITO À AMPLA DEFESA AO CONTRADITÓRIO E AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A instituição de ensino não logrou demonstrar a existência de direito líquido e certo que teria sido violado pela Administração no procedimento administrativo que culminou com o seu descredenciamento. 2. Não há nulidade no aproveitamento de procedimento de descredenciamento voluntário, do qual a instituição requereu a desistência, para, à vista de gravíssimas irregularidades e com respeito aos postulados constitucionais do processo, ser efetivado o descredenciamento. 3. A sindicabilidade pelo Poder Judiciário, dos atos das entidades administrativas deve ater-se, primeiramente à verificação do cumprimento do due process of law, mas se lhe possibilita o controle jurídico dos demais aspectos da sua atividade, máxime do mérito administrativo, salvo se aplicadas sanções que escapem à razoabilidade e, a fortiori, à legalidade, o que inócorre no caso sub judice. 4. Segurança denegada. (MS n. 19.946/DF,





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 8/4/2015, DJe de 10/4/2015.)

5. A distribuição dos usuários entre os Centros de Formação de Condutores (CFCs) credenciados foi delineada de forma a respeitar os princípios da objetividade, impessoalidade e eficiência. Conforme estabelece o Edital (item 9 do edital), a escolha do prestador pelo beneficiário do Programa CNH Social Recife não é arbitrária, mas fundamentada em critérios técnicos e logísticos que visam facilitar o acesso ao serviço e otimizar a execução da política pública.

O critério prioritário para o encaminhamento dos candidatos é a **proximidade com o local de moradia** (item 9 do edital). Essa diretriz estratégica busca reduzir as barreiras de deslocamento para a população em situação de vulnerabilidade, aumentando as taxas de conclusão do processo de habilitação. Complementarmente, a distribuição observa a **capacidade técnica e a disponibilidade operacional** de cada unidade credenciada, garantindo que o fluxo de alunos não ultrapasse o limite de atendimento declarado pelas empresas na fase de habilitação.

Portanto, adequada a forma de eleição do prestado.

6.7. Outrossim, a execução do Programa CNH Social Recife deve observar a superveniência da **Resolução CONTRAN nº 1.020/2025**, que promoveu alterações estruturais no processo de formação de condutores no território nacional. Conforme alertado pela Procuradoria-Geral do Município na Diligência nº 1004/2025 (fls. 280), o novo regramento federal flexibilizou etapas antes obrigatórias, como o fim da exclusividade dos Centros de Formação de Condutores (CFCs) para aulas teóricas e a redução da carga horária mínima de aulas práticas para apenas 2 horas. Essa mudança normativa impacta diretamente o escopo originalmente desenhado para o credenciamento, exigindo que a Administração Municipal garanta a aderência do programa aos novos fluxos de aprendizagem. A Secretaria de Assistência Social, por meio da Nota Técnica SAS/SEAS nº 2/2026 (fls. 411), reconheceu a necessidade de um **redesenho integrado**, visando evitar a execução de um modelo pedagógico e financeiro defasado. O objetivo é assegurar que o percurso formativo dos beneficiários permaneça em conformidade com as exigências técnicas nacionais, preservando a eficiência do gasto público e a segurança jurídica das contratações.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

O **Supremo Tribunal Federal** consolidou entendimento de que os editais administrativos, embora devam manter estabilidade, admitem alterações no decorrer do certame quando impostas por alteração legislativa superveniente, no exercício do poder de autotutela:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. EDITAL. CONCURSO PÚBLICO. MAGISTRATURA FEDERAL. ALTERAÇÃO DE CLÁUSULA EDITALÍCIA NO DECORRER DO CERTAME. OBEDIÊNCIA A DELIBERAÇÃO FORMALIZADA EM MOMENTO ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DO EDITAL. LEGITIMIDADE. RECURSO QUE NÃO IMPUGNA A OCORRÊNCIA E A PUBLICIDADE DA MENCIONADA DELIBERAÇÃO. INADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CONCRETOS QUE DEMONSTREM A LEGÍTIMA EXPECTATIVA DOS CANDIDATOS. APLICAÇÃO DOS ENUNCIADOS 279 E 283, COM AS DEVIDAS ADAPTAÇÕES. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os editais de concursos públicos são inalteráveis no decorrer dos certames, salvo quando alguma alteração se fizer necessária por imposição de lei ou para sanar erro material contido no texto. Permite-se ainda a correção de ambiguidade textual, nos termos da jurisprudência firmada acerca dos erros meramente materiais, desde que o sentido adotado tenha por base deliberação tomada prévia e publicamente pela comissão organizadora, em momento anterior ao início do próprio certame. À falta de elementos probatórios favoráveis à alegada boa-fé dos agravantes e de questionamento específico do ponto referido, considero aplicáveis, mutatis mutandi, os enunciados 279 e 283 da Súmula/STF. Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental. (AI 332312 AgR, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 01-03-2011, DJe-065 DIVULG 05-04-2011 PUBLIC 06-04-2011 EMENT VOL-02497-01 PP-00130)

Dessa forma, a continuidade do credenciamento, conforme validada pela Secretaria após as justificativas técnicas prestadas, pressupõe o acompanhamento contínuo das novas diretrizes do Conselho Nacional de Trânsito para garantir que os CFCs credenciados adaptem suas estruturas e cronogramas à realidade normativa vigente.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Edital de Credenciamento (fls. 253) e seus





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

respectivos anexos atendem aos requisitos de legalidade e conformidade técnica exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, merecendo, por conseguinte, aprovação.

Recife, 01 de abril de 2026

SUSAN PROCÓPIO LEITE CARVALHO

Procurador do Município

Matrícula 63.905-1





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 0468/2026

PROCESSO:2025.02.004671

INTERESSADO: Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À FOME

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Credenciamento

À PGA:

De acordo com o parecer por seus próprios fundamentos, sobre edital de credenciamento no âmbito do programa CNH Social, instituído pela Lei Municipal nº 19.428/25.

Recife, 02 de abril de 2026

Daniilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0276/2026

PROCESSO: 2025.02.004671

INTERESSADO: Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À FOME

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Credenciamento

Exmo. Procurador-Geral do Município,

Aprovo o Encaminhamento nº 0468/2026 do Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos.

À consideração superior.

Juliana Villar Limeira

Procuradora-Assistente da Procuradoria-Geral Adjunta

Matrícula 87.484-4





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0248/2026

PROCESSO:2025.02.004671

INTERESSADO: Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À FOME

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Credenciamento

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

