



0001090

Município de Matozinhos
Praça Bom Jesus, 99 – Centro – CEP: 35.720-000
www.matozinhos.mg.gov.br

PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 214/PGM/2025

PROCESSO Nº: 81/PMM/2025

INEXIGIBILIDADE: 17/PMM/2025

INTERESSADO: Licitação e Contratos

ASSUNTO: Controle prévio de legalidade do procedimento de Inexigibilidade de Licitação

1. CONSULTA FORMULADA

O presente parecer visa realizar o **controle prévio de legalidade** do Procedimento Administrativo para o credenciamento e contratação, por Inexigibilidade de Licitação, de prestação de serviços de agenciamento de viagens com passagens aéreas e hospedagens, à luz da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) especificamente a disciplina constante nos art. 72 e 74, IV, Decreto Municipal nº 3.691/23, e demais legislações e dispositivos legais complementares aplicáveis.

O presente processo veio instruído com os seguintes documentos, os quais serão objeto de análise para exarar parecer:

- a- Autuação;
- b- Documento de Formalização da Demanda;
- c- Estudo Técnico Preliminar;
- d- Justificativa de Preço – Não se aplica;
- e- Pesquisa de preços – não se aplica;
- f- Mapa de Risco;
- g- Termo de Referência (TR);
- h- Declaração orçamentária – não se aplica;
- i- Razão de Escolha – não se aplica;
- j- Documentos de habilitação – Será analisado após a sessão;
- k- Autorização para abertura de processo;
- l- Portaria de designação de Agente de Contratação, Pregoeiro e Equipe de Apoio;
- m- Minuta de Edital de Credenciamento;
- n- Minuta do termo de credenciamento.

É um breve relatório.



Município de Matozinhos
Praça Bom Jesus, 99 -- Centro - CEP: 35.720-000
www.matozinhos.mg.gov.br

1.1. Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, bem como o art. 72, III do mesmo diploma legal:

*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 - Appreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

*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;*

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; (negritei)

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. A técnica de escrita, os elementos de convicção e o mérito administrativo, não são objeto dessa análise, visto que tais elementos são próprio de seus elaboradores.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências e se as fundamentações apresentadas estão de acordo com as finalidades as quais elas se prestam. Ademais, cumpre esclarecer que a responsabilidade pela elaboração dos documentos preparatórios, e que instruem o presente processo, é daqueles que os subscrevem.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria 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.



2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. Inexigibilidade de Licitação (74, IV, Lei 14.133/21)

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, o qual determina 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.

A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi inovada em âmbito nacional, por meio da promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Cumprе ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Sobre o procedimento de contratação direta, o ilustre Marçal Justen Filho adverte:

"Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um "procedimento licitatório". Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. "Ausência de licitação" não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). Devem ser



0001120

Município de Matozinhos
Praça Bom Jesus, 99 – Centro – CEP: 35.720-000
www.matozinhos.mg.gov.br

observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. ”

Neste aspecto, a Lei nº 14.133/2021, nos artigos 74 e 75, prevê as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa de licitação. Ou seja, embora a regra para autarquias e órgãos públicos seja licitar, a Lei de Licitações, nos dispositivos citados, permite à Administração a contratação direta.

O presente parecer visa analisar a possibilidade jurídica de se proceder, por inexigibilidade de licitação, prestação de serviços de agenciamento de viagens com passagens aéreas e hospedagens, que se sujeitam aos ditames do art. 74, inciso IV, c/c art. 79, da Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 3.691/23, que segue:

*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.

Há inexigibilidade de licitação pública, que relaciona-se ao denominado credenciamento, quando todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, sem que haja relação de exclusão. Como todos os interessados são contratados, não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública.

Esta é uma das novidades da Lei n. 14.133/2021, prevê-la no inciso IV do artigo 74, reconhecendo a inexigibilidade “para objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;”. A propósito, o inciso XLIII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021 define credenciamento:

Art. 6º [...] 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;

O credenciamento é melhor delimitado no artigo 79 da Lei n. 14.133/2021, que permite sua utilização para dadas hipóteses de contratação, prescreve que os seus procedimentos devem ser regulamentados e define algumas premissas para tanto, questões que são melhor enfrentadas no capítulo deste livro destinado aos procedimentos auxiliares.

De toda sorte, o credenciamento envolve situação oposta à prevista no inciso I do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, pertinente à contratação de fornecedor exclusivo. Nela, só uma pessoa dispõe do bem que a Administração Pública pretende, que acaba compelida a contratá-la diretamente, inviabilizando a competição.

P. J.



Agora, com o credenciamento, todos aqueles que pretendem contratar com a Administração são contratados, por efeito do que falta o objeto da disputa. Em resumo: a inexigibilidade consagrada no inciso I do artigo 74 funda-se no fato de que só uma pessoa pode ser contratada; já a inexigibilidade que ocorre com o credenciamento pressupõe que todos os interessados sejam contratados.

A licitação pública só é viável nas hipóteses em que há relação de exclusão, isto é, em que a Administração Pública escolhe uma pessoa ou um grupo limitado de pessoas para firmarem contrato administrativo, excluindo outras tantas interessadas. Desse modo, alguém acaba por colher os benefícios econômicos do contrato administrativo e outros não, pelo que é necessário garantir a todos o mesmo tratamento, preservando, ademais, o interesse público e a moralidade administrativa.

Seguindo essa linha de raciocínio, nas hipóteses em que o interesse público demanda contratar todos os possíveis interessados, todos em igualdade de condições, não há que se cogitar de licitação pública, porque não há competição, não há disputa. Em apertadíssima síntese: a licitação pública serve para reger a disputa por um contrato; se todos são contratados, não há o que se disputar, inviável é a competição e, por corolário, está-se diante de mais um caso de inexigibilidade, quer queira o legislador quer não. O credenciamento vem sendo utilizado com grande frequência, destacando a contratação de laboratórios médicos, serviços de saúde em geral, serviços bancários, serviços de inspeção em automóveis, etc.

Nada obstante esse extenso rol, é relevante destacar que o credenciamento só tem lugar nas hipóteses em que verdadeiramente não houver relação de exclusão. Ocorre que, para tanto, é imperativo observar certos parâmetros, evitando que a possibilidade de credenciamento seja deturpada e utilizada indevidamente como escusa da Administração Pública para se ver livre dos rigores do procedimento de licitação pública e para direcionar os benefícios resultantes de contratos administrativos.

Para além disso, o art. 79 informa que os procedimentos para consecução da contratação por meio de credenciamento, devem ser previstos em regulamento. Sobre esse assunto trataremos no tópico seguinte.

3. DO PROCEDIMENTO (art. 72, lei 14.133/21)

Antes de se analisar quaisquer disposições legais acerca da temática, conclui-se que o processo de contratação direta, a rigor, tem como objetivos gerais imediatos **a)** demonstrar que a solução a ser contratada atende ao interesse público, sendo econômica e tecnicamente viável; **b)** demonstrar que a contratação direta é o caminho a ser seguido, ao invés da licitação, considerando oportunidade, conveniência e



legalidade; **c)** demonstrar a licitude da contratação direta que será, ao final, efetivada como objetivo geral mediato, **d)** atrelar os agentes competentes que atuaram no processo às respectivas responsabilidades.

O art. 72 da Lei nº 14.133/21, em conjunto com o art. 73, que trata da responsabilidade por dano causado ao erário em caso de dolo, fraude ou erro grosseiro, reflete tais objetivos. Para alcançá-los, cada um dos incisos do art. 72 deve ser compreendido adequadamente, assim como sua função dentro do processo.

Para além disso o Decreto Municipal nº 3.691/23 regulamentou o procedimento de contratação por credenciamento. Entretanto os requisitos para a inexigibilidade são aqueles estabelecidos na lei 14.133/21, além do mais os documentos que devem instruir o procedimento devem ser aqueles descritos no art. 72 do mesmo diploma legal.

Interessante mencionar que em certos casos alguns dos documentos ali exigidos não serão aplicados, tendo em vista a peculiaridade do objeto.

3.1. Documento de Formalização de Demanda (72, I)

É o instrumento que formaliza a necessidade da administração pública, contendo justificativa, especificações do objeto e estimativa de recursos.

Notamos o DFD contendo informações do solicitante, bem como justificativa da necessidade, quantitativos e assinatura dos responsáveis pela elaboração do documento.

3.2. Termo de Referência (72, I)

Documento técnico que define com precisão o objeto da licitação, contendo requisitos, prazos e critérios de aceitação. Esse documento é definido lá no artigo 6º, XXIII.

O termo de referência deve conter os seguintes elementos, segundo o dispositivo supramencionado.

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;



- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Notamos a existência do termo de referência, aparentemente contendo todos os elementos estabelecidos na lei 14.133/21 e Decreto Municipal 3.702/23.

3.3. Mapa de Riscos (72, I)

A análise dos riscos, prevista no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, é um instrumento essencial para a gestão e mitigação de riscos associados às contratações públicas. Esse dispositivo determina que, no planejamento da contratação, a administração pública deve realizar uma identificação prévia dos riscos que possam comprometer o sucesso do objeto contratado, bem como prever medidas de mitigação ou contingência.

A análise de riscos consiste na identificação, avaliação e gerenciamento de eventos ou circunstâncias que possam impactar negativamente a licitação e a execução do contrato. Ela é parte integrante do planejamento da contratação e visa garantir maior segurança e eficiência na gestão pública.

Marçal Justen Filho destaca que a “análise de riscos é um avanço significativo na Nova Lei de Licitações, pois impõe à administração a obrigação de adotar uma postura proativa e preventiva”. Ele ressalta que a “identificação de riscos deve ser objetiva e fundamentada, considerando fatores internos e externos que possam afetar o contrato”.

A análise de risco é facultada pela lei 14.133/21 no I, do art. 72. devendo, contudo, em caso de dispensa do referido documento, apresentar a devida justificativa da desnecessidade do mesmo no caso concreto. Noto foi elaborado o mapa de risco.



3.4. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar é o documento que subsidia a administração pública na definição da solução mais eficiente para atender à necessidade que originou a contratação. Ele analisa a viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto, sendo parte integrante do planejamento. É o que estabelece o art. 6º, XX, da lei 14.133/21, vejamos:

Art. 6º (...)

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

No § 1º do art. 18 da lei 14.133, estabelece os elementos que devem compor o Estudo técnico preliminar, são eles:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;



XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Notamos que nos presentes autos contem o Estudo Técnico preliminar. O art. 72, I, informa que o ETP nos casos de contratação direta será elaborado "se for o caso". Nos presentes autos notamos que a administração entendeu ser o caso de elaboração de ETP e para tanto **juntou o mesmo aos autos**.

3.5. Pesquisa de Preços (72, II)

Não se aplica a pesquisa de preços nesse caso, visto se tratar de mercados fluidos, onde os preços serão pesquisados e analisados em cada contratação.

Contudo, noto que houve pesquisa realizada pela secretária no sentido de saber qual é o patamar da flutuação dos descontos. A referida pesquisa de preços baseou-se em contratação anteriores de órgãos públicos, nos termos do art. 23, §1º, II da Lei 14.133/21.

3.6. Minuta de termo de Credenciamento.

A minuta de termo de credenciamento foi juntada aos autos e reúne, cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

3.7. Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio.

3.8. Edital

O Decreto Municipal nº 3.691/23 em seu art. 8º, informa o que o edital de chamamento deverá conter. Ademais estabelece o art. 31 as regras para as

14.



contratações fundamenadas em mercados fluidos, inclusive o critério de seleção do contratado dentre os credenciados, que será o maior desconto.

Por fim vale mencionar que a administração deverá estabelecer o percentual mínimo de desconto no edital de credenciamento.

Da análise reslizada no edital, noto que houve estrita obediência aos ditames legais e regulamentares, não havendo nenhuma ilegalidade a ser apontada.

Assim, entendo está dentro da legalidade as exigências ali estabelecidas.

4. Publicidade do termo de contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

5. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se, s.m.j., pela **possibilidade jurídica** do prosseguimento do presente processo nº 81/PMM/2025, visto que se encontra dentro das determinações legais e regulamentares sobre o tema.

É o parecer.

Matozinhos, 25 de junho de 2025

Evandro de Sousa Rodrigues Junior
Procurador Geral do Município
OAB/MG-132.625