

Tubarão, 23 de março de 2026.

PARECER JURÍDICO

MEMORANDO Nº 5.800/2026

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico acerca da abertura de procedimento de credenciamento, nos termos da Lei nº 14.133/2021, cujo objeto consiste na prestação de serviços de pavimentação em blocos intertravados de concreto (paver) e paralelepípedos, bem como no assentamento de meios-fios e tubos de concreto, compreendendo exclusivamente o fornecimento de mão de obra especializada, conforme especificações, quantidades, padrões de qualidade, prazos e demais condições constantes no Memorando (1Doc) nº 5.800/2026.

O setor requisitante justifica a demanda pela necessidade contínua de execução de serviços de pavimentação e drenagem no Município, em decorrência da expansão urbana, implantação de novos loteamentos, requalificação de vias existentes e melhoria das condições de mobilidade e escoamento pluvial. Destaca, ainda, que a Secretaria atua de forma permanente nessas frentes, sendo recorrentes as demandas da população, e que a ausência ou precariedade desses serviços compromete a trafegabilidade, a segurança dos usuários e a qualidade de vida.

Por fim, o setor sustenta que o credenciamento se apresenta como a solução mais adequada, por possibilitar a habilitação de múltiplas empresas, conferindo maior flexibilidade administrativa, agilidade nas contratações conforme a

demanda e ampliação da capacidade operacional do Município, sem a imposição de contratação mínima.

É o relato do essencial.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

Pois bem. O credenciamento é o procedimento administrativo previsto no art. 79, da Lei nº 14.133/2021, pelo qual a Administração convoca todos os interessados em lhe fornecer produtos e/ou serviços, desde que satisfeitos os requisitos previamente estipulados, diante da situação de inviabilidade de competição em determinado setor. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Vejamos alhures o que a novíssima doutrina apresenta acerca da temática do credenciamento nos termos da Lei 14.133/21.

Na obra “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto¹, o credenciamento é apresentado de forma objetiva:

O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitandose 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;

¹COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598223. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598223/>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).

Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotam-se 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.

Portanto, é possível verificar, diante da 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.

Digno de nota, além das disposições gerais acerca das contratações públicas âmbito nacional apresentadas pela Lei 14.133/21, os entes federados têm a responsabilidade de regulamentar a aplicação desta em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade.

Tal regulamentação está disposta no Decreto 7.450, de 29 de dezembro de 2023, do Município de Tubarão/SC.

O referido decreto, em seu Art. 189 regulamenta os requisitos necessários para a formalização do credenciamento, conforme se vê:

Art. 189. O credenciamento configura hipótese de inexigibilidade de licitação, cabível nas hipóteses prescritas nos incisos I, II e III do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021.

I - O credenciamento deve observar os seguintes procedimentos:

a) a Secretaria Requisitante deve produzir **termo de referência**, descrevendo o objeto e suas características técnicas, justificativa sobre o cabimento do credenciamento e aderência ao Plano de Contratações Anual, indicativo de preços que devem ser pagos pelos serviços e/ou bens, eventuais exigências técnicas que devem ser cumpridas pelos credenciados, os critérios para a contratação dos credenciados e as condições de execução da contratação, destacando-se prazos de execução e recebimento e outras informações que sejam consideradas pertinentes;

b) a Secretaria Requisitante deve **definir o valor estimado da contratação**, na forma prevista neste Regulamento;

c) a Secretaria de Gestão deve elaborar **edital de credenciamento**, de acordo com as disposições do termo de referência, indicando:

c.1) os serviços e/ou bens que devem ser objeto de credenciamento;

c.2) as exigências mínimas que devem ser cumpridas pelos credenciados, inclusive, se for o caso, de qualificação técnica e econômico-financeira;

c.3) os preços que devem ser pagos pelos serviços e/ou bens ou os referenciais ou balizas para definição do preço em casos de mercados fluidos, bem como as condições de pagamento;

c.4) as hipóteses que ensejam o descredenciamento e aplicação de penalidades;

c.5) o prazo do credenciamento e as condições de sua renovação, sendo permitido que, a qualquer tempo, interessados requeiram o credenciamento ou o descredenciamento, de acordo com as regras estabelecidas no edital;

c.6) as formalidades, os procedimentos e os prazos para o credenciamento e para o descredenciamento, inclusive para impugnação ao edital de credenciamento;

c.7) as normas de caráter operacional sobre o credenciamento, especialmente as que devem ser observadas pelos credenciados;

d) o edital de credenciamento deve ser objeto de análise de legalidade e aprovado pelas autoridades competentes, seguindo-se o fluxo procedimental básico definido neste Regulamento;

e) a Secretaria de Gestão é responsável sobre os pedidos de credenciamento e análise da documentação exigida no edital, devendo publicar as decisões, em até 05 (cinco) dias úteis, no sítio eletrônico do MUNICÍPIO, da qual cabe recurso no prazo de 05 (cinco) dias úteis e eventuais contrarrazões, também, no prazo de 05 (cinco) dias úteis.

f) o fornecedor, cujo pedido de credenciamento for aceito, deve assinar termo de credenciamento, com indicação do objeto, prazo, preço e demais condições, em até 05 (cinco) dias úteis, salvo situações excepcionais, sob pena de sujeição às sanções previstas no edital de credenciamento;

g) o MUNICÍPIO deve publicar no seu sítio eletrônico lista atualizada dos credenciados;

h) as contratações do objeto do credenciamento podem ser formalizadas por instrumento contratual, sem exclusividade, inclusive sendo permitido que o termo de credenciamento substitua o instrumento contratual, desde que o termo de credenciamento o preveja expressamente.

Ou seja, o regulamento interno do município estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá ocorrer a efetiva contratação e chamamento das pessoas jurídicas credenciadas para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos.

Ao analisar os autos do presente processo administrativo, é possível verificar que foram juntados o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, Estimativa de despesa, bem como Termo de Referência, Orçamento da Contratação, Mapa de Riscos e o Edital.

Da análise do edital, verifica-se que:

- há previsão de credenciamento de todos os interessados que preencham os requisitos;
- inexistência de exclusividade;
- os serviços serão prestados sob demanda;
- há distribuição por rodízio entre os credenciados;
- não há garantia de contratação mínima.

Tais características evidenciam que a contratação se enquadra na hipótese prevista no art. 79, inciso I — contratação paralela e não excludente.

Ainda que o edital mencione genericamente o art. 79, não há indicação expressa do inciso aplicável, o que se recomenda ajustar para fins de maior precisão técnica e segurança jurídica. Ressalta-se, contudo, que tal apontamento não impede a publicação do edital, tratando-se apenas de sugestão de aprimoramento.

Da distribuição por rodízio

O edital adota o rodízio como critério objetivo prioritário para a distribuição das demandas entre os credenciados, respeitando a ordem cronológica do credenciamento. Essa sistemática é típica e adequada ao modelo de credenciamento, pois garante que todos os interessados habilitados tenham igual

oportunidade de contratação, promovendo os princípios da isonomia e da impessoalidade .

Além disso, o edital reforça essa lógica ao prever que:

- a empresa somente será novamente chamada após a oportunidade das demais (item 11.6): *“1.6 Para fins do rodízio, a empresa credenciada somente será novamente convocada para execução de novo serviço após a oportunidade de contratação das demais empresas credenciadas aptas no respectivo lote, observada a compatibilidade técnica”*.
- empresas sem capacidade ou disponibilidade no momento podem ser temporariamente preteridas, sem perder sua posição no rodízio (item 11.7): *“11.7 A empresa que, no momento da convocação, não possuir capacidade técnica compatível, disponibilidade operacional ou condições de execução para a demanda específica será temporariamente preterida, mantendo-se sua posição no rodízio para futuras demandas compatíveis”*.
- novos credenciados passam a integrar o rodízio a partir do seu ingresso (item 11.13) .

Contudo, embora o rodízio seja definido como regra, o próprio edital admite sua flexibilização. O item 11.11 estabelece que o rodízio deve ser compatibilizado com fatores como:

- interesse público;
- eficiência;
- complexidade técnica;
- planejamento das intervenções .

É justamente nesse ponto que surgem fragilidades. A previsão de mitigação com base em conceitos amplos e indeterminados — como “interesse público” e “eficiência” —, aliada à possibilidade de preterição por critérios genéricos (como disponibilidade operacional), não apresenta parâmetros objetivos previamente definidos. Isso pode abrir margem para decisões discricionárias excessivas, comprometendo a transparência, a previsibilidade e a própria isonomia entre os credenciados.

Diante disso, a recomendação é que:

- sejam estabelecidos critérios objetivos, claros e previamente definidos para as hipóteses de exceção ao rodízio;
- toda decisão que implique mitigação da ordem de rodízio seja formalmente motivada, registrada no processo administrativo e passível de controle.

Assim, preserva-se a lógica do credenciamento — que pressupõe tratamento isonômico entre múltiplos prestadores —, sem inviabilizar a necessária eficiência na execução dos serviços.

Do critério de desempate

Verifica-se que o item 11.8 do Termo de Referência estabelece, como critério de desempate para pedidos de credenciamento protocolados na mesma data e horário, a priorização com base na “maior capacidade técnica”.

Contudo, recomenda-se a revisão desse dispositivo. Isso porque, nos procedimentos de credenciamento, especialmente na hipótese de contratação paralela e não excludente prevista no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, em regra não há caráter competitivo entre os interessados, devendo ser assegurada a habilitação de todos aqueles que preencham os requisitos previamente estabelecidos.

Nesse contexto, a adoção do critério “maior capacidade técnica” somente se mostra adequada se acompanhada da definição clara de parâmetros objetivos e mensuráveis para sua aferição, tais como: quantitativo de serviços já executados, metragem comprovada, valor global dos atestados ou outros indicadores previamente estabelecidos no instrumento convocatório.

A ausência dessa objetivação pode ensejar subjetividade indevida e comprometer a segurança jurídica do procedimento. O ponto crítico aqui é nunca deixar o critério aberto — “maior capacidade técnica” sem parâmetros mensuráveis.

Da exigência de registro no CREA/CAU

O item 4.1.5, alínea 'a', do Edital estabelece, como requisito de habilitação técnica, o registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Tal exigência, embora usual em contratos de obras de engenharia, merece análise de proporcionalidade no contexto específico do presente credenciamento.

O objeto contratado compreende exclusivamente: (a) assentamento de blocos intertravados de concreto, paver e paralelepípedos; (b) assentamento de meios-fios; e (c) assentamento de tubos de concreto para drenagem pluvial — todas atividades executadas por equipes de operários especializados sob supervisão técnica pontual. O Edital classifica esses serviços como "serviços comuns" (item 1.2).

TCU — ACÓRDÃO Nº 1.214/2013-PLENÁRIO: *A exigência de registro no CREA deve ser proporcional à complexidade do objeto. Para serviços de natureza operacional, classificados como serviços comuns, a exigência aplicável é tão somente a indicação de responsável técnico com registro vigente — não sendo admissível exigir o registro da pessoa jurídica quando tal exigência não encontra respaldo nas atribuições profissionais regulamentadas.²*

A Procuradoria não detém expertise técnica, motivo pelo qual recomenda-se que o setor competente avalie a viabilidade de admitir a mera indicação de responsável técnico com registro vigente no CREA ou CAU — em vez da exigência obrigatória de registro da pessoa jurídica —, ou justifique a manutenção dessa exigência para os lotes em que o registro empresarial no CREA/CAU se revele efetivamente indispensável.

Do termo de credenciamento

²TCU, Acórdão nº 1.214/2013-Plenário: exigência de registro no CREA deve ser proporcional ao objeto, não constituindo obstáculo indevido à participação quando o serviço é de natureza operacional.

Recomenda-se a adequação do enquadramento jurídico constante do termo de credenciamento, tendo em vista que a referência ao art. 74, inciso III, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021 não se mostra tecnicamente apropriada ao caso concreto. Isso porque o referido dispositivo trata de hipóteses específicas de inexigibilidade relacionadas à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, o que não se confunde com a sistemática do credenciamento adotada no presente procedimento.

No caso em análise, verifica-se que a contratação decorre da inviabilidade de competição em razão da possibilidade de credenciamento e contratação simultânea de todos os interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos pela Administração, sem caráter de exclusividade, com execução sob demanda e distribuição das contratações por critérios objetivos, como o rodízio. Trata-se, portanto, de hipótese típica de credenciamento, cuja disciplina encontra fundamento no art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021, em conjunto com o art. 79 do mesmo diploma legal.

Diante disso, SUGERE-SE a revisão do termo de credenciamento, a fim de que passe a consignar corretamente o fundamento jurídico aplicável — art. 74, IV c/c art. 79, I da Lei nº 14.133/2021 —, de modo a assegurar coerência normativa, precisão técnica e maior segurança jurídica ao procedimento.

III – 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 pela **possibilidade jurídica do prosseguimento** do presente processo **desde que**

corrigidos e/ou justificados os apontamentos sugeridos no parecer.

Conclui-se que o presente Parecer Jurídico analisa exclusivamente os aspectos de constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos. A conveniência ou o interesse da Administração em adotá-lo não é assunto afeto a esta análise.

É o parecer, salvo melhor juízo.

BRUNA DE OLIVEIRA DUARTE

Assistente Judiciária

OAB/SC 52.122