

MEMORANDO SEI Nº 0022589208/2024 - PGM.UNP

Joinville, 27 de agosto de 2024.

**Para: Secretaria de Administração e Planejamento**  
**A/C Sr. Ricardo Mafra**

Senhor Secretário,

Essa Secretaria, por intermédio do Memorando 0021628783, encaminhou, para análise e parecer desta Procuradoria, Minuta do Edital de Credenciamento nº 329/2024, que tem por objeto o credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Importante registrar que o Credenciamento, como procedimento assemelhado ao registro cadastral ou pré-qualificação permanente, não se confunde com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele.

Como muito apontado pela Advocacia-Geral da União, em seu Parecer nº 003/2017/CNU/CGU/AGU, *não há uma prestação de serviços direta e continuamente executado para a Administração, mas a realização de um serviço pontualmente solicitado e consumado para atendimento do beneficiário solicitante. Nessa hipótese, inclusive, o instrumento contratual será na maioria das vezes, substituível por outros instrumentos hábeis, como a nota de empenho ou a ordem de serviço, a teor do que prescreve o artigo 62 da Lei nº. 8.666/93, conjuntamente com o artigo 60 da Lei nº. 4320/64.*

Acrescenta a Advocacia-Geral da União, no Parecer supramencionado, que, havendo incerteza sobre a demanda a ser provocada ao fornecedor credenciado, não é possível estabelecer, de antemão, quantitativo preciso de execução dos serviços, durante o período do credenciamento.

Nesse ponto, a execução dos serviços credenciados assemelha-se à execução que se dá diante de uma Ata de Registro de Preços, cuja contratação, decorrente do preço registrado, pode prescindir o instrumento contratual.

Nesse sentido, considerando as recentes discussões do Núcleo de Direito Administrativo desta Procuradoria, entendemos pela necessidade do **Edital de Credenciamento vir acompanhado de Termo de Credenciamento e Termo de Contrato**, tal como já ocorre com o sistema de registro de preços.

Isso significa que os interessados firmarão compromisso com a Administração mediante Termo de Credenciamento e, apenas com a certeza do quantitativo a ser contratado, será providenciada a assinatura do Termo de Contrato e a vinculação orçamentária.

A obrigatoriedade do instrumento de contrato decorre de previsão contida no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, *in verbis*:

Art. 95. O instrumento de contrato **é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil**, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). **(grifo nosso)**

Apesar disso, dependendo do objeto, a Administração poderá substituir o Termo de Contrato "*por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço*" (art. 95, *caput*, 2ª parte, da Lei nº 14.133, de 2021).

Nesses casos, o processo deverá explicitar a dispensa do contrato, com as razões e o enquadramento à ressalva legal.

Avaliando a Minuta do Edital e anexos, observamos a ausência de instrumento contratual ou justificativa para sua dispensa, o que prejudica a análise jurídica.

Caso o processo seja analisado no estado em que se encontra, certamente retornará para emissão de Parecer Jurídico acerca da minuta de contrato, razão pela qual restituímos o presente para adequações.

Atenciosamente,

**Daniele de Freitas Wetzel**  
Procuradora do Município

1



Documento assinado eletronicamente por **Christiane Schramm Guisso, Procurador (a) Geral**, em 27/08/2024, às 17:22, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Daniele de Freitas Wetzel, Procurador (a)**, em 27/08/2024, às 17:34, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0022589208** e o código CRC **74B0097F**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguauçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - [www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

24.0.136014-4

0022589208v1

## PARECER JURÍDICO SEI Nº 0024292797/2025 - PGM.UNP

Joinville, 27 de janeiro de 2025.

**Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, cujo objeto é o credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social. Análise jurídica realizada nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133, de 2021. Aplicação do art. 74, IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Possibilidade. Necessária observância ao disposto no art. 18 c/c art. 6º, da Lei nº 14.133, de 2021. Recomendações opinativas para melhor adequação da contratação.**

A Secretaria de Administração e Planejamento, através do Memorando SEI Nº 0023323228, encaminhou, para parecer jurídico desta Procuradoria, Minuta do Edital de Credenciamento nº 329/2024, que tem por objeto o credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social.

De início, importa-nos registrar que 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, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

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;

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; (**grifo nosso**)

Considerando o dispositivo legal supra, há que se registrar que 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.

Nesse sentido, presumimos que as especificações técnicas contidas no presente 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 pressupomos em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Ainda, 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, finalmente, devemos 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 discricionabilidade 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.

### 1. Da inexigibilidade de licitação

A contratação com a Administração Pública tem como regra geral a realização de licitação, ante a supremacia do interesse público, visando assegurar maior vantagem à Administração Pública, e a isonomia entre seus participantes, nos termos do que preceitua o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Em algumas hipóteses, previstas na Lei nº 14.133, de 2021, no entanto, são admitidas exceções a essa regra geral. São os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

A possibilidade de contratação direta deverá ser analisada à luz do instituto da inexigibilidade de licitação, pois no caso não restou configurada qualquer das hipóteses de dispensa previstas no art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe um rol taxativo, de maneira que não poderá o administrador dispensar a licitação fora das hipóteses ali arroladas.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação, estampadas no artigo 74, da Lei nº 14.133, de 2021, por sua vez, são apenas exemplificativas. Nos casos de inexigibilidade há inviabilidade jurídica e fática de promover a competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que responde aos anseios da Administração. A licitação é inexigível porque não há como realizar o certame diante da impossibilidade jurídica de instaurar-se a competição. Tal a orientação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda as necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.  
(Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 265)

À vista dos documentos que instruem o presente processo, cabe, então, verificar se está caracterizada a inviabilidade de competição.

Nesse sentido, reportamo-nos ao art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, que a seguir transcrevemos:

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:

I - **documento de formalização de demanda** e, se for o caso, **estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;**

II - **estimativa de despesa**, que deverá ser calculada na forma estabelecida no **art. 23 desta Lei;**

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

IV - demonstração da **compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**

V - comprovação de que o contratado preenche os **requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**

VI - **razão da escolha do contratado;**

VII - **justificativa de preço;**

VIII - **autorização da autoridade competente.**

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (**grifo nosso**)

Especificamente quanto à inexigibilidade para contratação por credenciamento, a Lei estabelece:

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;

Definindo o Credenciamento, o art. 6º, XLIII, da Lei nº 14.133, de 2021, dispôs:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;

Desse modo, o credenciamento traduz-se em um ato administrativo unilateral, em que a Administração estabelecerá o objeto e as condições da futura contratação, bem como formulará os requisitos a serem preenchidos pelos interessados em contratar, com o fim único de permitir que a Administração disponha da maior rede possível de prestadores de serviços ou fornecedores de bens.

Mas não é só, o Credenciamento ganhou regulamento específico, contendo, em linhas gerais, as mesmas orientações que já vinham sendo repassadas aos gestores públicos pelos órgãos de controle:

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.

No caso dos autos, verificamos que pretende o Município criar uma "base de fornecedores" para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Embora a Secretaria requisitante informe que, dentre as soluções de mercado, o credenciamento seria a melhor forma de contratação para atingir o objeto proposto, ressaltamos que a previsão da Lei nº 14.133, de 2021, a qual dispõe, em art. 74, que é inexigível a licitação **quando houver inviabilidade de competição**, especialmente em se tratando de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento.

Assim, a contratação por meio de credenciamento é uma das possibilidades de contratação direta e, portanto, deve ser excepcionalmente adotada, não servindo como meio de evitar as eventuais desvantagens do procedimento licitatório.

Ou seja, para adoção do instrumento do credenciamento, é necessário que reste claro, ao longo da fase preparatória da licitação, a **inviabilidade de adoção de qualquer modalidade licitatória** e o enquadramento a uma das hipóteses previstas nos incisos do art. 79, da Lei nº 14.133, de 2021.

Assim vem entendendo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

2.1. O credenciamento é o procedimento pelo qual se legitimará a escolha do prestador ou fornecedor e o objeto que será contratado futuramente, nos casos em que houver interesse da Administração em contratar todos aqueles que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto.

(...).

2.1.2. Para a adoção do credenciamento, quer para contratação paralela e não excludente (art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021), quer em virtude de mercado fluido (art. 79, III, da Lei n. 14.133/2021), o Estudo Técnico Preliminar - ETP - deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, considerando as questões fáticas relacionadas a cada necessidade e à realidade local de suprimento (rede de abastecimento local), bem como, para mercados fluidos, a comprovação de que a oscilação dos preços ao longo do exercício **inviabiliza o uso da modalidade do pregão**, cabendo ao gestor avaliar o caso concreto e justificar o preenchimento dos requisitos estabelecidos na legislação de regência.

Ainda, seguem as orientações do Tribunal de Contas da União, registradas no Acórdão 3567/14, Processo nº TC-018.515/2014-2:

#### a) Credenciamento

(...)

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). **Adota-se o credenciamento quando a administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços.**

Nesse sentido, transcrevo, por pertinente, a lição de Marçal Justen Filho:

#### 2.6) Ausência de excludência e o credenciamento

*Mas somente se impõe a licitação quando a contratação por parte da Administração pressupuser a competição entre os particulares por uma contratação que não admita a satisfação concomitante de todos os possíveis interessados. A obrigatoriedade da licitação somente ocorre nas situações de excludência, em que a contratação pela Administração com determinado particular exclui a possibilidade de contratação de outrem. Já que haverá uma única contratação, excludente da viabilidade de outro contrato ter o mesmo objeto, põe-se o problema da seleção da alternativa mais vantajosa e do respeito ao princípio da isonomia. É necessário escolher entre diversas alternativas e diferentes particulares interessados. A licitação destina-se a assegurar que essa escolha seja feita segundo os valores norteadores do ordenamento jurídico.*

**Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. O raciocínio não é afastado nem mesmo em face da imposição de certos requisitos ou exigências mínimos. Sempre que a contratação não caracterizar uma ?escolha? ou ?preferência? da Administração por uma dentre diversas alternativas, será desnecessária a licitação.**

**Nas hipóteses em que não se verifica a excludência entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento.** A Administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de excludência de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras

*contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato formal por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação.*

...omissis...

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. fl. 48)

Registramos, por conveniente, que muito embora os julgados acima colacionados referenciem a Lei nº 8.666, de 1993, deverão ser observadas todas as recomendações neles consignadas, desde que aplicáveis ao caso.

Sendo assim, prosseguiremos com a análise para fins da avaliação do atendimento aos requisitos fixados pela Lei Geral de Licitações e pelas Cortes de Contas acima referenciadas.

## **2. Da segregação de funções e distribuição de competências (art. 7º, § 1º c/c art. 8º, da Lei nº 14.133, de 2021)**

Com fundamento no art. 7º, § 1º, no art. 8º e no art. 12, da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 6º, no art. 42, no art. 50, § 1º, no art. 54, I, no art. 55, VII, no art. 98 e no art. 99, da Instrução Normativa nº 03/2024 (SEI nº 0023970042), aprovada pelo Decreto nº 64.109, de 2024 (SEI nº 0023987931), avaliando a participação de agentes na fase de planejamento, devem ser providenciadas:

- a) assinatura do responsável pela elaboração do Documento de Formalização de Demanda - DFD, e pela chefia a nível de gerência da Unidade requisitante (art. 42 da IN);
- b) assinatura do(s) responsável(is) pela elaboração do Termo de Referência, e/ou seu superior imediato, com aprovação, por despacho, do Gestor da Secretaria/órgão requisitante (art. 50, § 1º, da IN);
- c) identificação e assinatura do agente responsável pela cotação no documento Orçamentos Planilhados (art. 54, I, da IN);
- d) assinatura do ordenador de despesa no documento Requisição de Compras (art. 55, I, da IN); e
- e) ausência de designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções (art. 98 da IN).

Por certo, não é papel deste órgão de assessoramento jurídico confirmar se todos os documentos técnicos que instruem a presente contratação foram assinados pelos agentes responsáveis pela sua elaboração e/ou pela autoridade competente.

Recomendamos, contudo, seja tal avaliação realizada pela Secretaria de Administração e Planejamento, órgão que centraliza os processos de aquisição e contratos administrativos do Município que, em caso de pendências, deve providenciar as correções necessárias.

Além disso, advertimos que, em razão do princípio da segregação de funções, os agentes indicados nos documentos acima não devem assumir as funções de agente de contratação, equipe de apoio e nem integrar Comissão de Acompanhamento e Fiscalização - CAF ou Comissão de Recebimento do objeto que se pretende contratar.

## **3. Documento de formalização de demanda (art. 12, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 42, da IN 03/2024:**

No presente caso, os autos foram instruídos com o Documento de Formalização de Demanda - DFD SEI Nº 0020288930, contendo: (i) justificativa que respalde a contratação (item 6); (ii) estimativa da quantidade a ser contratada (item 4); (iii) previsão do início da prestação dos serviços (item 5); (iv) valor previsto para a contratação (item 3), bem como a assinatura dos profissionais responsáveis.

Recomendamos revisão quanto à data de início das atividades.

## **4. Do Estudo Técnico Preliminar (art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021)**

O Estudo Técnico Preliminar - ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da real necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, devendo ser abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão, que podem interferir na contratação, observando o disposto no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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.

O § 2º, do supracitado artigo, prevê que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter, ao menos, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, do § 1º. Os demais poderão ser dispensados, desde que devidamente justificados pela Administração:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos **I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, **apresentar as devidas justificativas.** (grifo nosso)

Da análise do presente caso, concluímos que a apresentação do Estudo Técnico Preliminar é obrigatória, razão pela qual avaliamos os itens a seguir, do documento SEI Nº 0020984478:

**a) Descrição da necessidade da contratação:** conforme item 1.

**b) Estimativa das quantidades para a contratação:** de acordo com o item 2.

**c) Estimativa do valor da contratação:** conforme item 3.

**d) Justificativa para o parcelamento ou não da contratação:** conforme item 4.

**e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina:** conforme explicado no subitem 6.3.

**f) Previsão da contratação no plano de contratações anual:** no Município de Joinville, a Instrução Normativa nº 03/2024 (0023970042), aprovada pelo Decreto nº 64.109, de 2024, relativizou a elaboração do Plano de Contratações Anual para o exercício de 2024, nos seguintes termos:

Art. 9º O Plano de Contratações Anual - PCA poderá ser exigido a partir do exercício de 2024, caso em que os Documentos de Formalização de Demanda deverão ser encaminhados até 01 de abril de 2023.

No que se refere à elaboração do Plano de Contratações Anual, esta Procuradoria já se manifestou no Memorando 0020036205, cabendo ao gestor atenção às recomendações lá dispostas.

**g) Requisitos da contratação:** previsto no subitem 5.2.

**h) Levantamento de mercado:** consta no subitem 5.3.

**i) Descrição da solução como um todo:** prevista no subitem 5.3.2.

**j) Demonstrativo dos resultados pretendidos:** conforme o subitem 5.5.

**k) Providências a serem adotadas pela Administração:** não foi esclarecido, expressamente, se há, ou não, necessidade de providências adicionais a serem adotadas. Apesar disso, o subitem 5.6.1 atesta que *"quanto a equipe técnica de fiscalização, essa Secretaria possui servidores aptos a acompanharem e fiscalizarem os serviços a serem executados"*, o que nos faz pressupor que providências adicionais não são necessárias.

**l) Contratações correlatas e/ou interdependentes:** conforme o subitem 5.7.

**m) Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras:** conforme subitem 5.8.

## **5. Termo de Referência (art. 6º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 65, da IN 03/2024)**

Certamente não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão, sobre a necessidade administrativa, seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido de forma a registrar nos autos, caso não seja possível, ou então de forma a aperfeiçoar, na hipótese dela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, advertimos que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Memorial Descritivo.

Dito isso, o planejamento da contratação, pautado em Estudo Técnico Preliminar, deve prever, a partir de uma consequência lógica, os requisitos da contratação a serem posteriormente utilizados na elaboração do Termo de Referência ou Memorial Descritivo.

Ainda que naturalmente determinadas conclusões do ETP sejam replicadas no Termo de Referência ou Memorial Descritivo, a Lei estabelece requisitos próprios para elaboração, que devem ser observados:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- 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;

No que se refere aos elementos formais, previstos em lei, passamos à análise dos tópicos a seguir, no documento SEI Nº 0021747592:

- a) Definição do objeto (natureza, quantitativos, prazo do contrato e possibilidade de sua prorrogação):** O Termo de Referência apresenta o objeto (subitem 1.1.1), indica o quantitativo (subitem 1.2), o cronograma de execução dos serviços (subitem 5.2) e que a contratação possui natureza contínua e poderá ser prorrogada (subitem 1.4.1).
- b) Fundamentação da contratação:** o critério foi atendido no subitem 2.
- c) Descrição da solução como um todo:** consta no item 3.
- d) Requisitos da contratação:** consta em seu item 4.
- e) Condições de medição e pagamento, das garantias exigidas e ofertada e das condições de recebimento:** o Termo de Referência prevê, expressamente: *(i)* os critérios de medição e pagamento (item 7); *(ii)* as condições de recebimento (subitem 7.1); e *(iii)* garantias (subitem 5.4).
- f) Modelo de gestão do Contrato:** *in casu*, o Termo de Referência prevê os critérios estabelecidos pela IN 03/2024, quais sejam: *(i)* gestão pela Secretaria de Assistência Social (subitem 6.2.1); *(ii)* forma de comunicação formal; *(iii)* definição da forma de pagamento (item 7); *(iv)* recebimento dos serviços prestados (subitem 7.1); *(v)* conferência da regularidade trabalhista; *(vi)* sanções na forma da Lei nº 14.133, de 2021; e *(vii)* garantias.
- Não foi possível localizar a previsão quanto à necessidade de regularidade fiscal, o que recomendamos ser ajustado.
- g) Forma e critérios de seleção do fornecedor:** conforme item 8.
- h) Estimativa do valor da contratação:** dispõe a respeito no item 9, aonde atesta que o custo estimado da contratação fica evidenciado nos Orçamentos Planilhados SEI (0021760847), entretanto, o valor da contratação deve constar expressamente no Termo de Referência, o que merece ajuste.
- i) Adequação orçamentária:** prevista no item 10.

## **6. Análise de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021):**

No tocante à análise de riscos, a Lei Licitatória estabelece:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

A respeito, a tabela de riscos consta no item 6, do Estudo Técnico Preliminar (0020984478), e, se o gestor da pasta entende que os riscos foram identificados, analisados, avaliados e possivelmente tratados, nada temos a nos opor.

## **7. Caracterização da inexigibilidade e razão da escolha do contratado (art. 72, VI, c/c art. 74, IV, da Lei nº 14.133, de 2021):**

Nos termos do artigo 6º, inciso XLIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o credenciamento configura "*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*".

Em princípio, tratando-se de licitação inexigível, a Lei nº 14.133, de 2021, estabelece:

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:

(...)

VI - razão da escolha do contratado;

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; **(grifo nosso)**

Ocorre que, no credenciamento, todos aqueles interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, desde que cumpram os requisitos previstos no edital público. Assim, não há que se falar em competição, tendo em vista a ausência de relação de exclusão entre os concorrentes.

Diferentemente das demais hipóteses de inexigibilidade, em que há somente um prestador apto a fornecer o objeto a ser contratado, adota-se o credenciamento quando a Administração pretende contratar com o maior número possível de interessados ou cujas condições de contratação inviabilizem a seleção de um agente específico.

Nesse sentido, transcrevemos o seguinte enunciado, elaborado pela jurisprudência sistematizada do TCU:

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.

(Acórdão 3567/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler).

No âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços foi regido pelo Decreto Federal nº 11.878, de 2024.

Muito embora tal ato normativo não se aplique ao Município de forma cogente, é certo que as regras ali dispostas decorreram das boas práticas e foram objeto de estudos pelas áreas envolvidas, sendo o documento, portanto, resultado de anos de experiência acerca da matéria.

Nesse sentido, o supracitado decreto conceitua:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - credenciamento - **processo administrativo de chamamento público em que o órgão ou a entidade credenciante convoca, por meio de edital, 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;**

II - credenciado - fornecedor ou prestador de serviço que atende às exigências do edital de credenciamento, apto a ser convocado, quando necessário, para a execução do objeto;

III - credenciante - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pelo procedimento de credenciamento;

IV - edital de credenciamento - instrumento convocatório que divulga a intenção de compra de bens ou de contratação de serviços e estabelece critérios para futuras contratações; e

V - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF - ferramenta informatizada, integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Compras.gov.br, disponibilizada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para cadastramento dos licitantes ou fornecedores de procedimentos de contratação pública promovidos pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **(grifo nosso)**

Muito embora a licitação seja inexigível, o que demandaria a justificativa para escolha do contratado (art. 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), observa-se que não haverá uma escolha pela Administração.

O dispositivo legal impõe uma obrigação ao Administrador, ao mencionar que o processo "*deverá ser instruído*" com a "*razão da escolha do contratado*", entretanto, na interpretação desse órgão jurídico, tal exigência deve ser lida como demonstração da inviabilidade de competição, o que justificaria a ausência de escolha.

Inclusive, ao dispor acerca dos requisitos para inexigibilidade de licitação por credenciamento, o Tribunal de Contas fixou o seguinte enunciado:

A despeito da ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, nada impede que a instituição contratante lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração. Para tanto, deve-se demonstrar, fundamentalmente, **a inviabilidade de competição, a justificativa do preço e a igualdade de oportunidade** a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados.

(Acórdão 768/2013-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, sessão: 03/04/2013).

Do excerto do julgado, não há exigência quanto à razão da escolha do contratado, justamente porque não haverá a escolha de um único participante.

Apesar disso, deve estar documentada, no processo, a inviabilidade de competição, o que sugerimos sempre seja feito com a **inclusão do documento "Justificativa para Inexigibilidade"**, tal como prescreve o art. 105, da Instrução Normativa nº 03/2024:

Art. 105. As contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, são procedimentos extraordinários, devendo sua realização limitar-se às hipóteses previstas em Lei.

(...)

VI - justificativa da dispensa/inexigibilidade de acordo com a hipótese aplicável, demonstrando o pleno atendimento de todos os pressupostos legais, exceto na possibilidade de licitação dispensável por valor, prevista nos incisos I e II do Art. 75 da Lei nº 14.133/2021;

De acordo com a Consulta formulada junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais observa-se a necessidade de fundamentação da inexigibilidade antes de iniciar o procedimento de credenciamento:

Sem dúvida, o prévio procedimento licitatório, nos moldes preconizados pela Lei nº 8.666/93, limita, restringe a possibilidade de se buscar as melhores condições do mercado, na medida em que o resultado do certame importa na adjudicação do objeto a um licitante vencedor, cujo serviço, em virtude das flutuações do mercado, poderá não ser o mais adequado e interessante à Administração.

Diante desse quadro, aqui se verifica, então, a inviabilidade de competição. Impõe-se ao Administrador fundamentar-se no disposto no art. 25 caput, da Lei nº 8.666/93, que trata da inviabilidade de competição. Com efeito, ao credenciar todos os interessados e deixando continuamente franca a possibilidade de credenciamento a outros futuros interessados, a Administração não exclui e, portanto, não fica obrigada a licitar.

**A Administração, além de fundamentar sua decisão no disposto no art. 25 da Lei nº 8.666/93, deverá seguir as regras do art. 26 da Lei de Licitações, que impõe requisitos para o processo formal de inexigibilidade de licitação**, os quais cabe ao Administrador observar.

(...)

Assim, **somente quando for ultrapassada a etapa concernente às formalidades pertinentes ao processo formal de inexigibilidade de licitação, o credenciamento poderá ser realizado**, impondo-se, para este fim, a elaboração de um certame prévio, com observância das condições preestabelecidas pela Administração (...)

No presente processo consta a Justificativa supra referida (0020288959), com as devidas razões para a contratação por inexigibilidade e no que se refere à escolha do Contratado, consta o seguinte:

## **II - Da Razão da Escolha do Fornecedor Executante:**

Nos termos do artigo 6º, inciso XLIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o credenciamento configura "*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*".

Diferentemente das demais hipóteses de inexigibilidade, em que há somente um prestador apto a fornecer o objeto a ser contratado, adota-se o credenciamento quando a Administração pretende contratar com o maior número possível de interessados ou cujas condições de contratação inviabilizem a seleção de um agente específico.

Conforme Disposto no Art. 79 da Lei 14.133/2021:

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

I - paralela e não excluyente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

Ocorre que, no credenciamento, todos aqueles interessados em contratar com a administração pública são efetivamente contratados, desde que cumpram os requisitos previstos no Edital público. Assim, não há que se falar em competição, tendo em vista a ausência de relação de exclusão entre os concorrentes.

Considerando que não se trata de um fornecedor específico e sim de vários prestadores, consideramos justificado.

## **8. Da justificativa de preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021):**

Tratando-se de licitação inexigível, a Lei nº 14.133, de 2021, estabelece:

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:

(...)

VII - justificativa de preço;

Assim, de acordo com o que define o art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, o processo de inexigibilidade de licitação deverá, também, conter a justificativa do preço, visando atender o princípio da vantajosidade para a Administração, bem como demonstrar a legalidade e regularidade da contratação.

Segundo Marçal Justen Filho:

(...) a Administração tem de justificar não apenas a presença dos pressupostos da ausência de licitação. Deve indicar, ademais, o fundamento da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta.

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, p. 295)

Sobre a justificativa de preços:

É dever da Administração, "nas dispensas e inexigibilidades de licitação, para as disposições do art. 7º, §2º, inc. I e II, c/c o §9º da Lei nº. 8.666/93, inclusive nas hipóteses de contratação de serviços que não os relativos a obras e serviços de engenharia, bem assim do art. 26, parágrafo único, inc. III da mesma Lei, fazendo inserir nos autos os documentos que comprovem a compatibilidade do preço ajustado com os vigentes no mercado.

(TCU, Acórdão nº. 427/2002, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcante, DOU de 29.11.2002)

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de competidores, eleve os valores contratuais.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, p. 447.)

A Justificativa para Inexigibilidade [\(0020288959\)](#) prevê que:

### **III - Do Preço:**

Como justificativa para o valor a ser utilizado no presente processo de Credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social, foram juntados fontes de preços de fornecedores que prestam serviços de mesma natureza, conforme anexos SEI [0020715284](#), [0020715317](#), [0020715354](#) e [0020715383](#), bem como contratações vigentes, conforme anexos SEI [0020715417](#), [0020715445](#), [0020715478](#) e [0020715523](#).

A fim de atender ao princípio de economicidade e aproximar os valores de referência aos praticados atualmente no mercado, foram utilizados as 3 (três) menores fontes de preços obtidas, para compor a média do valor a ser praticado no credenciamento.

Atualmente o Município de Joinville, por meio da Secretaria de Assistência Social, possui Termo de Colaboração SEI [0018136365](#), firmado com Associação Diocesana de Promoção Social - ADIPROS - Lar Betânia, cujo objeto é da mesma natureza do que se pretende na presente contratação, sendo que os valores praticados estão de acordo com o valor de referência do presente processo.

Diante do exposto, os valores ora indicados como estimados para fins de contratação no presente processo, são considerados por essa Secretaria, como compatíveis com os praticados atualmente no mercado.

Entendemos que resta justificado o respectivo valor.

## **9. Autorização da autoridade competente (art. 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021):**

Por fim, a Lei exige:

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:

(...)

**VIII - autorização da autoridade competente. (grifo nosso)**

A despeito da expressão utilizada - "autorização", entendemos que essa manifestação da autoridade responsável pelo processo de contratação direta terá, igualmente, o conteúdo de "ratificação". Vale dizer que, para autorizar a continuidade do processo com a convocação do particular para assinatura do contrato ou retirada do instrumento equivalente terá que ponderar, anteriormente, a regularidade dos atos praticados e a preservação do interesse público pela contratação<sup>[2]</sup>.

No tocante à autoridade, deve ser observado o disposto no art. 71, da Lei Licitação:

**Art. 71.** Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

**I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;**

**II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;**

**III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;**

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação. (Vide art. 54, § 3º.)

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

**§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (grifo nosso)**

Diferentemente da Lei nº 8.666, de 1993, que prevê, no seu art. 26, que a publicação do ato de ratificação da contratação direta, na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, constitui condição para a eficácia dos atos, o art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, apenas estabelece que o "ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial".

Formalizada a contratação por inexigibilidade de licitação, o ato deve ser comunicado à autoridade superior, entendida como a de mais alta hierarquia no âmbito do sujeito contratante, no caso o Prefeito, nos termos do art. 71, da Lei nº 14.133, de 2021.

## 10. Do Edital

O artigo 79, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da Minuta do Edital, nos seguintes termos:

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

(...)

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.

Complementarmente, o Decreto Federal nº 11.878, de 2024, que regulamenta o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal determina:

Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterà:

I - descrição do objeto;

- II - quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;
- III - requisitos de habilitação e qualificação técnica;
- IV - prazo para análise da documentação para habilitação;
- V - critério para distribuição da demanda, quando for o caso;
- VI - critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;
- VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;
- VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;
- IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;
- X - hipóteses de descredenciamento;
- XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;
- XII - modelos de declarações;
- XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e
- XIV - sanções aplicáveis.

§ 1º O edital definirá os valores fixados e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros.

§ 2º Na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação.

§ 3º Para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores.

§ 4º Na hipótese de credenciamento para fornecimento de bens, a administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de análise da documentação ou no período de vigência do contrato, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

A partir da análise da Minuta do Edital (0023288193), observamos:

**10.1. Descrição do objeto (art. 7º, I, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** conforme disposto no subitem 1.1.

**10.2. Quantitativo estimado de cada item e unidade de medida (art. 7º, II, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** a princípio, não consta, na Minuta do Edital, o quantitativo estimado e a unidade de medida para cada item. O Anexo I, limita-se a indicar o valor de cada serviço, o que merece ajuste.

**10.3. Requisitos de habilitação e qualificação técnica (art. 7º, III, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** conforme itens 2 e 3 da Minuta.

**10.4. Prazo para análise da documentação para habilitação (art. 7º, IV, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** conforme subitem 4.1.

**10.5. Forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos (art. 7º, VII, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** conforme item 5.

**10.6. Abertura de credenciamento a novos interessados (art. 79, parágrafo único, I, da Lei nº 14.133, de 2021):** de acordo com o dispositivo legal, o Edital de Credenciamento não possui vigência. Ou seja, um Edital de Credenciamento deve possuir validade por tempo indeterminado, independentemente de qualquer ato administrativo.

Nesse sentido, a Minuta do Edital prevê:

#### **1 - DO OBJETO E DO PREÇO**

(...)

**1.2 -** O presente edital de credenciamento ficará aberto por prazo indeterminado para ingresso de novos interessados.

Em todo caso, o item 16 resguarda o direito à anulação e revogação do instrumento convocatório pela Administração.

Ao que nos aparenta, a medida atende ao disposto no art. 22, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024:

Art. 22. O edital de credenciamento poderá ser anulado, a qualquer tempo, em caso de vício de legalidade, ou revogado,

por motivos de conveniência e de oportunidade da administração.

§ 1º Na hipótese de anulação do edital de credenciamento, os instrumentos que dele resultaram ficarão sujeitos ao disposto nos art. 147 ao art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º A revogação do edital de credenciamento não repercutirá nos instrumentos já celebrados que dele resultaram.

**10.7. Critérios objetivos de distribuição da demanda (art. 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 7º, V, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** de acordo com a Lei, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser previstos os critérios objetivos de distribuição da demanda, observando sempre o princípio da isonomia.

O Edital traz previsão, no item 7, de que irá atender o disposto no Termo de Referência (0021747592), que prevê:

**5.6 Do sistema de rodízio:**

5.6.1 Havendo mais de uma credenciada por item, a prestação dos serviços ocorrerá em sistema de rodízio por usuário, sendo alternado a credenciada a cada usuário indicado para o serviço descrito no 2;

(...)

5.6.4 O rodízio iniciará pela ordem cronológica de credenciamento, sendo a primeira credenciada, a primeira a prestar os serviços e assim sucessivamente;

5.6.5 Havendo mais de uma credenciada na mesma data, para estabelecer a ordem dentro do sistema de rodízio, será adotado o sorteio aleatório para convocação dos referidos credenciados;

5.6.6 As novas credenciadas passarão a integrar o sistema de rodízio já em andamento, como últimos da lista de espera, ainda que as demais credenciadas já tenham prestado serviço alguma vez;

5.6.7 A ordem dos credenciamentos no sistema de rodízio será divulgada para todas as CREDENCIADAS pela CREDENCIANTE por e-mail a ser informado posteriormente.

Tratando-se de exigência legal, apesar do Termo de Referência indicar o critério de distribuição, é recomendável que **o sistema de rodízio seja previsto também na Minuta do Edital e no Termo de Contrato.**

**10.8. Critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso (art. 7º, VI, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** acerca de tal elemento, o Decreto Federal nº 11.878, de 2024, estabelece:

Art. 9º Na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Parágrafo único. A administração permitirá o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente.

Consta, no subitem 7.1.1 que "*a inclusão na "Lista de Credenciados" será realizada de forma cronológica, considerando a data do ato de homologação do deferimento do credenciamento, atualizando sempre que houver novo credenciado, ficando a ordem do primeiro credenciado ao último*".

**10.9. Condições padronizadas e valor da contratação (art. 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133, de 2021):** ao que nos aparenta, a seleção que aqui se objetiva é do tipo "paralela e não excludente", cujo valor deve ser padronizado para todos os credenciados.

As condições para o credenciamento dos interessados estão contempladas no item 2 da Minuta do Edital e no decorrer do Termo de Referência, o que **recomendamos seja reproduzido no instrumento convocatório.**

Os preços fixados em retribuição aos serviços que se pretende contratar, por sua vez, foram fixados no Anexo I - tabela de serviços/procedimentos e valores.

Acerca das condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados, consta no item 14 do Edital.

**10.10. Condições para alteração ou atualização de preços (art. 7º, IX, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** conforme item 11.

**10.11. Registro das cotações de mercado vigentes no momento da contratação (art. 79, parágrafo único, IV, da Lei nº 14.133, de 2021):** considerando que o credenciamento proposto é do tipo "paralela e não excludente", a exigência legal é inaplicável.

**10.12. Sanções aplicáveis (art. 7º, XIV, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** as penalidades foram previstas no item 15.

**10.13. Prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela Administração (art. 7º, VIII, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** o Edital prevê "o prazo de até 05 (cinco) dias úteis" para assinatura do instrumento contratual (subitem 8.2.1).

**10.14. Participação de terceiros (art. 79, parágrafo único, V, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 7º, XIII, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** de acordo com o artigo mencionado "não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração".

Considerando que a Minuta do Edital e o Termo de Referência são silentes nesse sentido, **recomendamos o ajuste.**

**10.15. Denúncia bilateral (art. 79, parágrafo único, VI, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 7º, X, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** conforme fixadas no item 16.

**10.16. Minuta de termo de credenciamento (art. 7º, XI, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** importante registrar que o Credenciamento, como procedimento assemelhado ao registro cadastral ou pré-qualificação permanente, não se confunde com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele.

Como muito apontado pela Advocacia-Geral da União, em seu Parecer nº 003/2017/CNU/CGU/AGU, *não há uma prestação de serviços direta e continuamente executado para a Administração, mas a realização de um serviço pontualmente solicitado e consumado para atendimento do beneficiário solicitante. Nessa hipótese, inclusive, o instrumento contratual será na maioria das vezes, substituível por outros instrumentos hábeis, como a nota de empenho ou a ordem de serviço, a teor do que prescreve o artigo 62 da Lei nº. 8.666/93, conjuntamente com o artigo 60 da Lei nº. 4320/64.*

Acrescenta a Advocacia-Geral da União, no Parecer supramencionado, que *havendo incerteza sobre a demanda a ser provocada ao fornecedor credenciado, não é possível estabelecer-se, de antemão, quantitativo preciso de execução dos serviços, durante o período do credenciamento. Nesse ponto, a **execução dos serviços credenciados assemelha-se à execução que se dá diante de uma Ata de Registro de Preços, cuja contratação decorrente do preço registrado pode prescindir do instrumento contratual, desde que identificadas algumas das hipóteses admitidas pelo artigo 62 da Lei nº. 8.666/93. (grifo nosso)***

Nesse sentido, consta, como anexo ao Edital, a Minuta de Termo de Contrato - Anexo IV, com as condições padronizadas e o compromisso firmado com a Administração.

**10.17. Modelos de declarações (art. 7º, XII, do Decreto Federal nº 11.878, de 2024):** consta no Anexo III do Edital, o modelo de declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal.

São as considerações que julgamos pertinentes.

## Conclusão

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opinamos pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados nas recomendações acima.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo deste Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII<sup>[1]</sup>, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar prosseguimento ao feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, tendo em vista que a atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos, pelos órgãos jurídicos, é prévia, consoante art. 53, da Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica, uma vez que não abrange conteúdo de escolhas gerenciais ou atinentes à discricionariedade nas decisões contratuais do administrador ou, ainda, a análise dos elementos técnicos não jurídicos.

Dito isso, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não

atendimento das orientações proferidas por esta Procuradoria.

É o Parecer.

**Daniele de Freitas Wetzel**  
Procuradora do Município

De acordo:

**Christiane Schramm Guisso**

Procuradora-Geral

[1] Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

1



Documento assinado eletronicamente por **Daniele de Freitas Wetzel, Procurador (a)**, em 27/01/2025, às 12:00, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Janaina Elisa Heidorn, Procurador (a) Executivo (a)**, em 27/01/2025, às 12:01, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0024292797** e o código CRC **786C7FB3**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguacu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - [www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

24.0.136014-4

0024292797v1



Para: Secretaria de Administração e Planejamento  
A/C Sr. Ricardo Mafra

Senhor Secretário,

Essa Secretaria, por intermédio do Memorando SEI nº 26790496, reenvia, para análise desta Procuradoria, a Minuta de Edital nº 150/2025 (26784283), que tem por objeto o Credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social.

A análise da Minuta de Edital nº 329/2024 (0023288193) já foi objeto do Parecer Jurídico SEI nº 0024292797.

Da análise do Termo de Referência (26784920), constatamos que o mesmo dispõe a quantidade estimada para um mês e para o período de 12 meses, sendo que nada temos a obstar, assim como quanto à alínea suprimida da Minuta do Edital ("**m**) *Comprovante de inscrição da unidade (Declaração de Regularidade de Funcionamento) e dos profissionais no respectivo órgão de classe da jurisdição, cuja situação deverá estar ativa e regular*"), visto que os demais documentos a serem apresentados para a habilitação são suficientes.

No tocante à Minuta do Termo de Inexigibilidade de Licitação (SEI nº 26784283), observamos que se trata de minuta padrão, já utilizada nas contratações diretas, portanto inexistente óbice jurídico para sua inclusão e formalização do termo nos moldes apresentados.

Atenciosamente,

**Daniele de Freitas Wetzel**  
Procuradora do Município

De acordo:

**Christiane Schramm Guisso**  
Procuradora-Geral



Prefeitura de  
**Joinville**

**PROCURADORIA-GERAL  
DO MUNICÍPIO**

Assinado digitalmente por  
CHRISTIANE SCHRÄMM  
GUISO(10147-SC) Data:  
14/10/2025 18:58:42 BRT

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Saguçu - 89221-901 - Joinville - SC  
Contato: (47) 3431-3227 | (47) 3431-3237 | [procuradoria@joinville.sc.gov.br](mailto:procuradoria@joinville.sc.gov.br)  
[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

Assinado digitalmente por  
DANIELE DE FREITAS  
WETZEL(12987-SC) Data:  
14/10/2025 13:42:53 BRT



Para: Secretaria de Administração e Planejamento  
A/C Sr. Ricardo Mafra

Senhor Secretário,

A Secretaria de Administração e Planejamento, mediante Memorando SEI nº 27426950, encaminhou, para análise desta Procuradoria, Minuta de Errata ao Edital de Credenciamento nº 150/2025 (27426636), destinado ao "credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social".

A presente Errata tem por finalidade promover a alteração do Item 2 – Condições de Participação, mediante a inclusão de subitem que estabelece a vedação à participação de instituições que mantenham Termo de Colaboração firmado com a Secretaria de Assistência Social para a execução do Serviço de Acolhimento Institucional de Idosos, quando este se der no mesmo endereço em que já exista a prestação do referido serviço voltado a idosos em situação de vulnerabilidade e risco social, procedendo a substituição do Termo de Referência.

Considerando que as alterações materiais não alteraram o escopo da análise jurídica tecida no citado Parecer exarado, entende-se aplicável a análise jurídica anteriormente realizada no presente processo, bem como o constante do Parecer Jurídico SEI nº 0024292797/2025 - PGM.UNP, nada tendo a opor quando à inclusão do subitem proposto.

**Daniele de Freitas Wetzel**

Procuradora do Município

De acordo:

**Christiane Schramm Guisso**

Procuradora-Geral do Município



Para: Secretaria de Administração e Planejamento  
A/C Sr. Ricardo Mafra

Senhor Secretário,

A Secretaria de Administração e Planejamento, mediante Memorando SEI nº 27783343, encaminhou para análise desta Procuradoria minuta de errata ao Edital de Credenciamento 150/2025, destinado ao Credenciamento para prestação de serviços de acolhimento para idosos em situação de vulnerabilidade e risco social.

A presente errata tem por finalidade incluir o item 2.3.8 nas Condições de Participação, corrigir os valores constantes na Tabela de Serviços e Valores (Anexo I) e substituir o Termo de Referência (SEI nº 27524876).

Avaliando a minuta de errata encaminhada para análise SEI nº 27783157, não visualizamos óbice à alteração pretendida no Edital de Credenciamento 150/2025.

Registramos, por oportuno, a necessidade de observância ao disposto no §1º do art. 55 da Lei nº.14.133/2021:

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Atenciosamente,

**Paula Padilha Penteado Klein**  
Procuradora do Município

De acordo  
**Christiane Schramm Guisso**  
Procuradora-Geral do Município