

DE: ASSESSORIA JURÍDICA
PARA: SETOR DE LICITAÇÕES

ASSUNTO: CREDENCIAMENTO – ART. 79, I, LEI Nº 14.133/21

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo – Chamamento público para credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na distribuição de sêmem bovino. Lei nº 14.133/21. Parecer favorável,.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de Análise e Parecer dos elementos formais imprescindíveis ao Credenciamento nº 02/2026, que tem como objeto o chamamento público para CREDENCIAMENTO DE LEILOEIROS OFICIAIS. A contratação pretende-se realizar com fundamento no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/21.

Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização de Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência
- d) Pesquisa de Preços;
- e) Dotação Orçamentária
- f) Minuta do edital, contrato e anexos;
- g) Solicitação deste Parecer.

Diante disso, o presente parecer tem por objetivo analisar a legalidade e a viabilidade do processo sob a ótica jurídica.

É o bastante para relatório.

DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressaltamos que o parecer jurídico tem natureza eminentemente opinativa e consultiva, não vinculando, em regra, os atos administrativos que a ele sucederem, estando excluídos dessa análise aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como, os aspectos referentes a conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, que são de responsabilidade dos demais órgãos da instituição.

Partimos da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Assim, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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.

[...]

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;

Como se prevê, o dispositivo legal acima mencionado, demonstra 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.

DA ANÁLISE JURÍDICA

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

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O Art. 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

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

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

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

- IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;
- V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;
- VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Nesse sentido, a administração busca realizar a contratação, como já citado, de leiloeiros oficiais para a realização da venda de bens móveis ou imóveis do Município.

Tal contratação se amoldaria de forma perfeita ao inciso I do Art. 79, da Lei nº 14.133/21.

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

Para Rodrigo Bordalo Rodrigues¹, em sua obra intitulada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apresenta o credenciamento da seguinte forma:

“A Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma: “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.”

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

¹ RODRIGUES, Rodrigo B. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. ISBN 9786555598230. Disponível <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598230/>. Acesso em: 19/05/2025.

prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação.

Importante trazer à lume o seguinte enunciado, proferido pelo plenário do Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 3567/2014, que se amolda perfeitamente ao caso em apreço, posto que relata exatamente a justificativa pela qual o Município de Coxilha/RS está se utilizando de processo de credenciamento para fazer a referida contratação, ainda sob a previsão da Lei 8.666/93:

- “O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (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. (Grifei).

Importante também que se diga que tem sido comum aos órgãos públicos, em determinadas ocasiões, a contratação de serviços complementares àqueles já oferecidos na rede pública (execução direta) por meio do sistema de credenciamento, equivalente à inexigibilidade de licitação pública, sob argumento de que todos os prestadores interessados poderão ser contratados, o que implica na ausência de disputa, afastando a realização de licitação pública.

Destacam-se os casos de credenciamento previstos na legislação brasileira que vem se consolidando como uma alternativa da Administração Pública. No dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

-“Delegar unilateral e precariamente, por atos administrativos, a credenciados, atividades de interesse público, reconhecendo-lhes a produção de eficácia administrativa pública e dando-lhes assentimento para que sejam remunerados por seus serviços, diretamente pelos administrados beneficiários ou por ela própria.”

Como dito, a inviabilidade da competição elimina a possibilidade de promover um processo de licitação pública, pois sabe-se que um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é a competitividade. A interpretação da expressão “inviabilidade de competição”, conforme suscitado, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Neste contexto, pode-

se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único, pode se dar por contratação de todos, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos poderão ser contratados.

Nesta esteira, os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby²:

–“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.”

Em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Para Marçal Justen Filho:

–“ Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento. A Administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de exclusão 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 forma por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação. O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 39-40).” (destacou-se)

² ACOBY, Jorge Ulisses, Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538.

O credenciamento se justifica nos casos em que, para que haja o atendimento do interesse público, existe a necessidade de se obter várias propostas vantajosas, descaracterizando, assim, a competição. Nessa mesma esteira, ensina Sônia Y. K. Tanaka³:

“Assim, se a Administração convida a todos os interessados que possuam os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária, hipótese em que os próprios Tribunais de Contas têm recomendado o uso do sistema de credenciamento. [...] A vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço”.

Na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto⁴, apresenta o credenciamento de forma objetiva:

“O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando-se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração. É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação: (i) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; (ii) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação; (iii) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação. Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a

³ TANAKA, Sônia Y. K. Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações. BLC – Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: Editora NDJ, maio 2003, p. 334 e 336

⁴ COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book

Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação. Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotarse-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação. Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios 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”.

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza⁵, em seu livro cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável às contratações públicas optou por positivizar 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.

⁵ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735.

Por fim, temos como parâmetro para concluir sobre a possibilidade da realização de credenciamento para a contratação de leiloeiros o OFÍCIO CIRCULAR DCF Nº 60/2025, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, datado de 25 de novembro de 2025, no qual concluiu:

*Em síntese, assentou-se que a alienação de bens móveis e imóveis deve ocorrer mediante leilão, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC), o qual pode ser conduzido por servidor público designado ou por leiloeiro público oficial. **Quando a Administração optar pela atuação de leiloeiro oficial, a seleção deverá observar procedimento prévio de credenciamento ou de licitação na modalidade pregão, conforme art. 31, §1º da NLLC.** A escolha entre as duas alternativas permanece no âmbito da discricionariedade do Gestor, devendo, entretanto, ser motivada com base em fatores como disponibilidade de pessoal, complexidade do leilão e custo procedimental. Restaram vedadas, ademais, designações diretas de leiloeiros, sem respaldo legal.*

*No tocante ao credenciamento, destacou-se a obrigatoriedade de publicação de chamamento público que possibilite o ingresso permanente de interessados e fixe critérios objetivos para seleção de leiloeiros, assegurando isonomia, publicidade e transparência. **Na hipótese de haver múltiplos profissionais credenciados e inexistindo critério mais adequado, recomenda-se que a ordem de convocação se dê por sorteio, de forma equitativa.** Quanto à seleção via pregão, o critério de julgamento deve observar obrigatoriamente o maior desconto sobre a comissão legal de 5%, sendo que a diferença deve se dar em favor da Administração.*

O Tribunal Pleno também consolidou o entendimento de que não é admissível, nos Editais, a exigência de alvará de localização e funcionamento para exercício da atividade de leiloeiro oficial, já que não se trata de requisito imposto pela respectiva regulamentação profissional, podendo conduzir tal critério à restrição indevida da competitividade. Além disso, recomenda-se que os editais contemplem elementos mínimos como a vedação a conflitos de interesses, admitindo-se a exigência de comprovação de experiência anterior do leiloeiro, quando pertinente.

DO CASO CONCRETO

Ao analisar os autos do presente processo administrativo, é possível verificar que os requisitos legais foram preenchidos, sendo possível

verificar a existência nos autos do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar bem como do Termo de Referência, documentos esses que são obrigatórios para o presente caso.

Além disso, a seleção do leiloeiro para cada praça ocorrerá a partir de sorteio entre os credenciados, conforme orientação do TCE/RS no comunicado acima.

Assim, entendo como preenchidos os pressupostos legais à continuidade do processo.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo:

1	Pela natureza opinativa e consultiva do presente parecer jurídico;
2	Como presentes os pressupostos de regularidade fomal dos autos;
3	Como presentes os pressupostos legais à amparar a realização do procedimento de credenciamento, com amparo no Art 79, I, da Lei n 14.133/21;
4	Pela possibilidade de continuidade do expediente, com a consequente contratualização dos interessados.

Coxilha/RS, 15 de abril de 2026.

Gismael Jaques Brandalise
Assessoria Jurídica
OAB/RS 58.228