



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**

Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!

Gestão 2021/2024

**PARECER Nº 043/2024**

*Recabi  
12/04/2024  
J. B.  
Moto*

**Consulente:** Presidente da Comissão Permanente de Licitação

**Assunto:** Licitação e Contratos Administrativos

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.  
PROCEDIMENTOS AUXILIARES.  
CREDENCIAMENTO. HIPÓTESE LEGAL. LEI Nº  
14.133/21. DECRETOS Nº 016/2024 E 072/2023.  
PROCEDÊNCIA CONDICIONAL.

### **I – RELATÓRIO**

Cuida-se de Processo Administrativo nº 011/2024 – Credenciamento nº 001/2024, que possui como objeto o “Credenciamento de pessoas jurídicas para fornecimento de produtos alimentícios para merenda escolar no intuito de atender a demanda dos alunos matriculados nas escolas da rede municipal”, conforme solicitação do Nilson Barbosa da Silva.

Analisando o processo, tem-se que a justificativa para a contratação se respalda na alimentação estudantil da rede pública municipal, de forma a contribuir para o crescimento e desenvolvimento dos alunos e, também, para a melhoria do rendimento escolar, visto que a segurança alimentar e nutricional dos alunos contribui diretamente no processo de ensino e aprendizagem.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, insta consignar que o presente Parecer Jurídico, embora no caso em apreço possua obrigatoriedade legal na emissão, este possui caráter meramente opinativo, ou seja,



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**  
Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!  
Gestão 2021/2024

não sobrepõe o poder discricionário do Chefe do Poder Executivo, tendo tão somente a finalidade precípua de elucidar, informar, sugerir providências a serem estabelecidas e/ou condutas a serem praticadas pela Administração Pública, como define o nobre doutrinador Helly Lopes Meirelles, *in verbis*:

*[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando à Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).*

Cumpre anotar que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 53, estabelece a imprescindibilidade do parecer jurídico realizado pela assessoria jurídica ou órgão equivalente do contratante para controle de legalidade da fase preparatória do processo licitatório ou dos auxiliares de licitação, *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.

§ 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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutos de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**  
Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!  
Gestão 2021/2024

A contratação por parte da municipalidade, em regra, será precedida por processo licitatório, garantindo a lisura e a isonomia na disputa entre os possíveis fornecedores. Contudo, há previsão legal para a utilização de procedimentos auxiliares às licitações e contratações públicas, trazidos pelo artigo 78, da Lei n 14.133/21, que diz o seguinte:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;
- III - procedimento de manifestação de interesse;
- IV - sistema de registro de preços;
- V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

Logo, é importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, a figura do credenciamento é um mecanismo para se efetivar uma contratação, que deve respeitar regulamentação interna do órgão credenciador.

Por sua vez, o artigo 79, da Lei nº 14.133/21 traz as hipóteses legais de aplicação do credenciamento:

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;



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**

Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!

Gestão 2021/2024

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.

A hipótese prevista nos autos é a trazida no inciso I (contratações paralelas e não excludentes), com a justificativa de que a Administração pretende contratar o maior número possível de interessados em realizar o serviço pelo preço previamente estipulado, uma vez que o objeto pode facilmente ser dividido, proporcionando que todos os credenciados possam ser contratados. Ainda, justificam que as contratações serão para prestar serviço qualificado previamente padronizado em Edital, com preço justo de mercado.

O Município, sob comando da Lei nº 14.133/21, tratou de regulamentar internamente as disposições a respeito do credenciamento, através do Decreto Municipal nº 016/2024. Sobre o procedimento de credenciamento, bem como a forma em que deve se dar a contratação e o chamamento dos credenciados, os §§ 2º e 3º do artigo 30 do Decreto nº 016/2024 dispõem o seguinte:

Art. 30. [...]

§ 2º As demandas deverão seguir, necessariamente, os parâmetros do objeto a ser executado e exigências de qualificação definidos pelo edital de credenciamento às quais se referem.

§ 3º As demandas, para a hipótese do caput deste artigo, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, serão providas por meio de sorteio por objeto a ser contratado de modo que seja distribuída por padrões estritamente impessoais e aleatórios, que formará uma lista para ordem de chamada para a execução de cada objeto, observando-se sempre o critério de rotatividade e os seguintes requisitos:

**I - os credenciados serão chamados para executar o objeto de acordo com sua posição na lista a que se refere o §3º deste artigo;**

**II - o credenciado só será chamado para executar novo objeto após os demais credenciados que já estejam na lista forem chamados;**

III - a qualquer tempo um interessado poderá requerer seu credenciamento e, se ocorrer após o sorteio, será posicionado logo após o(s) credenciado(s) com menor número de demandas;

IV - o órgão ou entidade contratante observará, quando da alocação da demanda, as condições técnicas dos credenciados e do serviço, bem como a localidade ou região onde serão executados os trabalhos.



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**  
Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!  
Gestão 2021/2024

Outrossim, temos que a ordem de chamada para a prestação dos serviços se dará por meio de uma lista, formada através do sorteio de todos os credenciados para aquele objeto em específico. Ainda, um credenciado somente poderá ser chamado para prestar o serviço novamente após o chamamento dos demais credenciados.

O credenciado que ingressar na lista após o sorteio será posicionado após o credenciado com o menor número de demandas. Por fim, nos termos do artigo 20, do Decreto nº 016/2024, o credenciamento não garante a contratação pelo órgão ou entidade interessada na contratação.

O inciso III, do parágrafo único do artigo 79, da Lei nº 14.133/21 exige que o Edital de credenciamento defina o valor da contratação. Para este fim, a Administração Pública Municipal regulamentou o processo de balizamento de preços, por meio do Decreto nº 072/2023. Nesta toada, procedeu-se o balizamento por preços praticados pela Administração Pública em contratações semelhantes, com base em pesquisa de contratações feitas por municípios da região, até 01 (um) ano antes da contratação pretendida, por meio de bancos de preços, nos termos do inciso III, do artigo 1º do Decreto nº 072/2023.

Sendo assim, foi formado o mapa de preços constante no Termo de Referência (Item 4), que integra o Edital como um de seus anexos. Tem-se, portanto, que foram respeitadas todas as disposições no tocante ao balizamento de preços.

Quanto à análise dos requisitos mínimos do Edital de credenciamento, o artigo 30 do Decreto nº 016/2024 dispõe o seguinte:

Art. 30. Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas, o edital conterà objeto específico e deverá observar o seguinte:

§ 1º O órgão ou entidade contratante deverá emitir documento que apresente, para cada demanda específica, pelo menos:

- I - descrição da demanda;
- II - razões para a contratação;
- III - tempo e valores estimados de contratação, incluindo os elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados e o memorial de cálculo;
- IV - localidade/região em que será realizada a execução do serviço.



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**  
Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!  
Gestão 2021/2024

Com base no exposto acima, entende-se que estão preenchidas as cautelas preceituadas e necessárias para convocação dos interessados.

Por outro lado, **constata-se que não houve a elaboração de Estudo Técnico Preliminar para o presente procedimento**; documento este que integra a fase de planejamento das contratações públicas, constituindo importante mecanismo de controle da eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, a partir da identificação das necessidades do ente, análise da viabilidade e razoabilidade da contratação, apontamento das possíveis soluções, entre outros, inclusive e, especialmente, subsidiando a posterior elaboração do termo de referência. Vide inciso XX do art. 6º da L. 14.133/2021:

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

Sendo assim, entende-se que a elaboração do ETP, ainda que não seja obrigatória, **constitui regra** durante o planejamento das contratações, independente da seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão, conforme também se infere do artigo 72 da Lei 14.133/21:

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;

Merece apontar que um planejamento eficiente pode proteger a Administração de problemas na execução dos contratos. No caso específico do presente processo, os serviços de alimentação/merenda escolar eram contratados por meio de licitação na modalidade pregão, mas esta assessoria tem conhecimento de diversas intercorrências que prejudicaram o bom funcionamento dessas contratações.



Por derradeiro, salienta-se que a análise do processo sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

### III – CONCLUSÃO

Desta feita, tendo em vista os aspectos de juridicidade, esta Assessora Jurídica signatária **opina favoravelmente** ao prosseguimento do Processo Administrativo nº 011/2024 – Credenciamento nº 001/2024, **desde que** sejam anexadas aos autos a justificativa para a ausência do Estudo Técnico Preliminar. A justificativa deve conter o as razões da mudança de modalidade de contratação de pregão para credenciamento, além de quais medidas estão previstas no contrato para evitar problemas anteriores na execução dos contratos, incluindo a adoção de mecanismos de controle, fiscalização e monitoramento da prestação do serviço.

É o parecer.

Santo Antônio do Leste – MT, 12 de abril de 2024

  
**LAURA BEATRIZ ARAÚJO SANTOS**

*Assessora Jurídica*  
*OAB/MT nº 32.988/O*