



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

**PARECER Nº 044/2024**

**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 015/2024 – Credenciamento nº 003/2024, que possui como objeto o “Aquisição de Produtos Alimentícios para merenda escolar por meio da Agricultura Familiar no intuito de atender a demanda dos alunos matriculados nas escolas da rede municipal de educação, pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)”, 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.

Menciona também o apoio ao desenvolvimento sustentável com aquisição, preferencial, de produtos oferecidos pela agricultura e empreendedores familiares.



## 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, 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 a 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).*

Cumprе 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,



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**

Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!  
Gestão 2021/2024

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 minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

No caso em apreço, o objeto pretendido é adquirido por meio de recursos do FNDE, que implantou o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Por meio da Resolução nº 06/2020, houve a regulamentação da matéria que dispõe a possibilidade de chamada pública para aquisição dos alimentos:

Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por:

I – **Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública**, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993;

II – Licitação, obrigatoriamente na modalidade de pregão, na forma eletrônica, nos termos da Lei 10.520/2002 e, subsidiariamente, da Lei 8.666/1993.

Parágrafo único: A EEx que se utilizar de modalidade de licitação diversa do pregão eletrônico deverá apresentar a(s) devida(s) justificativa(s) em sistema disponibilizado pelo FNDE.

Observa-se que a chamada pública tem por objetivo possibilitar a participação de agricultores interessados em fornecer produtos da agricultura familiar, sendo que nesses casos, a contratação ocorrerá por dispensa de licitação.

Nesse sentido, existe 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.



GOVERNO MUNICIPAL  
**SANTO ANTÔNIO DO LESTE**

Continuidade do progresso, de mãos dadas com o povo!

Gestão 2021/2024

§ 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;

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,



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

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.

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.



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

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 conterá 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.

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:



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

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;

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 015/2024 – Credenciamento nº 003/2024, **desde que** sejam anexadas aos autos a justificativa para a ausência do Estudo Técnico Preliminar.

É o parecer.

Santo Antônio do Leste – MT, 15 de abril de 2024

**LAURA BEATRIZ ARAÚJO SANTOS**

*Assessora Jurídica*  
OAB/MT nº 32.988/O