

PARECER JURÍDICO Nº 0038/2025

PROCESSO: PR2025.11/CLHO-00547

REQUERENTE: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GESTÃO E ORÇAMENTO

ASSUNTO: CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA, NOS TERMOS DO ART. 53, CAPUT, C/C §§ 1º E 4º, ART. 6º, XLIII, ART. 79 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021), C/C LEI FEDERAL nº 13.019/14.

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGAL: DISPENSA DE LICITAÇÃO, POR MEIO DE CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DESTINADAS AOS PAGAMENTOS, ARRECADAÇÃO E O RECEBIMENTO DE TODOS OS IMPOSTOS, TAXAS, MULTAS, CONTRIBUIÇÕES E QUAISQUER OUTRAS RECEITAS QUE FOREM DEVIDAS AO MUNICÍPIO, POR QUALQUER CONTRIBUINTE, EM ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE COELHO NETO - MA.

1 - RELATÓRIO

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito do Credenciamento de instituições financeiras destinadas aos pagamentos, arrecadação e o recebimento de todos os impostos, taxas, multas, contribuições e quaisquer outras receitas que forem devidas ao município, por qualquer contribuinte, em atendimento as necessidades da Prefeitura Municipal do Município de Coelho Neto/MA, com fundamento no art. 6º, XLIII, e art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021, c/c Lei Federal nº 13.019/14.

Perscrutando os autos, depreende-se que constam, dentre outras, as seguintes peças administrativas:

- MEMO 2025/SEMGO (Págs. 01/02);
- Documento de Formalização de demanda (Págs. 03);
- Estudo técnico preliminar (Págs. 06/33 ; 77/185 ; 187/295);
- Termo de aprovação de ETP (Pág. 34/35 ; 316);
- Termo de referência (Págs. 37/52 ; 297/311);
- Aprovação do termo de referência (Págs. 54 ; 313);
- Pesquisa de preços (Págs. 18/33 ; 58/72 ; 90/185);



- Autorização para contratação e aprovação do termo de referência e Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (Págs. 317);
- Dotação orçamentária (Págs. 73/74);
- Minuta do Edital da Chamada Pública (Págs. 318/378).

Eis o relatório, em apertada síntese, do que realmente importa.
Passo, doravante, a opinar.

2 - DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

2.1. CABIMENTO DO PARECER

A análise prévia das minutas de editais possui fundamento no art. 53, parágrafo único, da Lei Federal 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.

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

Preliminarmente, importa asseverar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.

Os limites supramencionados em relação à atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Assessoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.



2.2. - DA VIABILIDADE JURÍDICA DA DISPENSA POR CHAMADA PÚBLICA/CRENCIAMENTO

As contratações públicas deverão, como regra, ser precedidas da realização de processo licitatório. A legislação infraconstitucional, no entanto, poderá estabelecer hipóteses nas quais a contratação independe de licitação. Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual diz o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ao tratar sobre o processo licitatório, a Lei nº 14.133/21 traz hipóteses nas quais se admite a contratação direta. Em síntese, tais hipóteses se dividem em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Aquelas estão previstos no artigo 75, ao passo que essas constam no artigo 74 do diploma legal referido.

Os casos de inexigibilidade se referem a situações nas quais é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por outro lado, referem-se a situações onde é possível a competição. Em tais casos, no entanto, a realização de um processo licitatório pode ser dispensada, segundo discricionariedade do gestor.

Em idêntico sentido ao exposto, é o entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (*CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 34. ed., 2020, p. 263*):

“O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar

algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto.”

“A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.”

Consoante se extrai do ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, a dispensa de licitação se refere a situações em que poderia o procedimento ser realizado. Em razão de determinadas particularidades, no entanto, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. A inexigibilidade, no entanto, refere-se a situações nas quais não há competitividade, sendo vedada a realização de processo licitatório.

Dentre as hipóteses de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. Nesse sentido, é o que consta no artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/21:

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;

O credenciamento se destina a situações nas quais a Administração Pública tem como objetivo a contratação de todos os interessados no objeto. Em razão disso, não há competitividade, não sendo possível a realização de certame licitatório.

O instituto do credenciamento não possuía previsão expressa na Lei nº 8.666/93. A Nova Lei de Licitações, no entanto, passou a prever expressamente o instituto, considerando-o como um procedimento auxiliar. A definição consta no artigo 6º, XLIII, o qual diz o seguinte:

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;

Consoante se extrai do exposto, o credenciamento é realizado através de procedimento de chamamento público. Deve a Administração convocar os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, procedendo o credenciamento de todos os que observem os requisitos exigidos.

O instituto do credenciamento não tem como finalidade a realização de um processo seletivo. Ao contrário, busca-se o credenciamento do maior número possível de interessados em contratar com a Administração Pública. Ao que se observa, pretende-se exatamente o oposto daquilo que se objetiva em um processo licitatório.

Em idêntico sentido ao exposto, é o que se extrai do ensinamento de Alexandre Mazza (MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo: Editora Saraiva, 2022. E book. ISBN 9786553620735).

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.

As hipóteses que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Esse preceitua o seguinte:

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 em tela, pretende-se o Credenciamento de instituições financeiras destinadas aos pagamentos, arrecadação e o recebimento de todos os impostos, taxas, multas, contribuições e quaisquer outras receitas que forem devidas ao município, por qualquer contribuinte, em atendimento as necessidades da Prefeitura Municipal do Município de Coelho Neto/MA. Ao que se verifica, pretende a contratação de todas as pessoas jurídicas interessadas. Sendo assim, haverá contratações paralelas e não excludentes, amoldando-se o caso à hipótese prevista no artigo 79, I, da Lei nº 14.133/21.

O artigo 79 da Lei nº 14.133/21 é expresso ao dizer que 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. É necessário que tal comando normativo seja respeitado.

No caso em tela, não é possível a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados. Sendo assim, devem ser adotados critérios objetivos de distribuição das demandas, consoante exige o artigo 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/21.

Ressalvado entendimento em sentido contrário, a minuta do edital deve estabelecer condições padronizadas de contratação, definindo que todos os interessados serão contratados, desde que observem os requisitos exigidos. Sendo assim, tem-se que está atendido o requisito constante no artigo 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133/21.

Feitas as modificações sugeridas no presente parecer, tem-se que estão atendidas as normas constantes no parágrafo único do artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Registra-se que não será permitido o cometimento a terceiro do objeto contratado sem autorização expressa da Administração, bem como deverá ser admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Salienta-se que o edital deve admitir o credenciamento a qualquer tempo, exigindo que o particular comprove os requisitos para obter o credenciamento.

O credenciamento é um procedimento auxiliar de contratação direta. Sendo assim, além do artigo 79, deve o gestor observar o que preconiza o artigo 72 da Lei nº 14.133/21. Esse diz o seguinte:

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.

Conforme mencionado na Pag. 01/02, os documentos do art. 72 da Lei nº 14.133/21, constam exigidos nos autos.

No entanto, ressalvado entendimento em sentido contrário, atendidas as recomendações e condicionantes indicadas no presente parecer, estarão presentes os requisitos constantes no dispositivo legal transcrito. Da mesma forma, não se verifica ilegalidade na minuta de edital juntada aos autos.

O sistema de credenciamento inicia com um edital de chamamento público, onde são estabelecidos os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Superada a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo termo de credenciamento.

O termo de credenciamento difere do contrato por se constituir num compromisso do particular em prestar o serviço, sempre que convocado. Não há um direito absoluto à execução dos serviços, mas mera expectativa.

Assim, o termo de credenciamento é o produto final do chamamento público para credenciamento, onde é firmado entre a Administração Pública e os credenciados. In casu, a minuta do termo de credenciamento, que acompanha o referido edital de chamamento público, atende aos requisitos legais e, assim, encontra-se formalmente apto à assinatura, desde que feitos os ajustes indicados no presente parecer.

Outrossim, no tocante ao efetivo momento de formalização das contratações, observa-se o que estabelece o artigo 95 da Lei nº 14.133/21:

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).

O caso em tela não envolve dispensa de licitação em razão de valor ou compras com entrega imediata e integral. Sendo assim, em tese, haveria necessidade de celebração de contrato administrativo escrito, além do termo de credenciamento.

As hipóteses de prestação de serviços de pronto pagamento, tal qual se acredita seja o caso em tela, não se encaixam nos incisos I e II do artigo 95 da Lei nº 14.133/21. Tais hipóteses exigiriam a celebração de contrato escrito.

Haja vista o exposto, recomenda-se que seja elaborada minuta de contrato, a ser anexada ao edital, nos termos do artigo 18, VI, da Lei nº 14.133/21. Feito tal ajuste, bem como atendidas as demais recomendações apresentadas no presente parecer, ou apresentadas as devidas justificativas, tem-se que poderá ser dado seguimento ao feito.

2.3. - DA COMISSÃO DA CHAMADA PÚBLICA

A Secretaria de Municipal de Gestão e Orçamento de Coelho Neto/MA deve fazer constar nos autos a portaria de designação da comissão especial para chamada pública.

2.4. - DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP).

Por fim, de acordo com o art. 8º, §2º, do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, deverá haver disponibilização dos contratos firmados, notas de empenho emitidas e demais e informações pertinentes à contratação, no sítio oficial do ente na internet.

Por se tratar de contratação direta, esta deve ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sob pena de ineficácia da contratação, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura do contrato (art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021).

3 - DA CONCLUSÃO

Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos

**Procuradoria
Geral do Município**

todos os requisitos constantes deste Parecer Jurídico, considera-se adequado juridicamente o procedimento de contratação por meio de Credenciamento de instituições financeiras destinadas aos pagamentos, arrecadação e o recebimento de todos os impostos, taxas, multas, contribuições e quaisquer outras receitas que forem devidas ao município, por qualquer contribuinte, em atendimento as necessidades da Prefeitura Municipal do Município de Coelho Neto/MA.

Acatando as recomendações diretivas emitidas ao longo do Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada conforme previsão do art. 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, será possível dar-se prosseguimento ao feito, nos seus demais atos, termos e trâmites sem nova manifestação desta Assessoria Jurídica.

É o parecer. Isto posto, submeto a presente manifestação à apreciação superior.

Coelho Neto (MA), 23 de fevereiro de 2026.

Ingrid Giselli Nunes Pereira
Assessora Jurídica - OAB/PI 19.227
Portaria nº 012/2025 - SEMGO