

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

PARECER N. 0015/2025/CMAAN

PROCESSO ADMINISTRATIVO 6/2025-0007

ASSUNTO: Manifestação jurídica. Chamamento Público para procedimento auxiliar de credenciamento para fornecimento de combustível.

EMENTA: PARECER. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, IV E ART. 79. CONTRATAÇÃO DIRETA. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. POSSIBILIDADE. LICITUDE.

1 - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de solicitação de parecer quanto ao objeto e procedimento adotado, bem como documentos na fase de palnejamento do Chamamento Público para procedimento auxiliar de Credenciamento nº 2025-00001 CMAAN.

O objeto é a contratação de empresa especializada para aquisição de gasolina, óleo diesel, para atender a demanda de abastecimento em deslocamento de vereadores e demais servidores, no uso da frota própria e locada da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte-PA, previsto no termo de referência.

O bem comum que a administração procura para satisfazer suas necessidades encontra-se delimitado no pedido de autorização para abertura de procedimento administrativo, no documento de formalização de demanda, no estudo técnico preliminar – ETP e no Termo de Referência – TR. Consta nos autos pesquisa de preços, previsão orçamentária e financeira, minuta do edital e termo de credenciamento.

Dessa forma, a presente manifestação fará análise de conformidade que envolvem a exegese do §4º do art. 53 e inciso IV do art.74 da Lei n. 14.133/2021.

É o breve relatório.

2 – APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

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. Em relação a esses, será utilizado o entendimento na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, 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 a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu espectro de competências.

Por fim, deve-se 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 discricionariedade 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.

2.2. DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.2.1. DA FASE DE PLANEJAMENTO

O regime jurídico instituído pela Lei 14.133/2021 exaltou a importância do planejamento elevando ao status de princípio licitatório ao lhe dar maior destaque na fase

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

preparatória, conforme previsão no art. 5º.

Para Marçal Justem Filho¹, o princípio do planejamento representa: “[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]”.

O planejamento inicia a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a análise de riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública, observando as formalidades estabelecidas no art. 72 da Lei n. 14.133/2021.

Desta feita, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, essencial que se realize planejamento, posto ser nessa fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

2.2.2 IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ENQUADRAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

O inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/21 informa que a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual.

Embora a Lei n. 14.133/2021 mencione a possibilidade e não obrigatoriedade do ente federativo elaborar o Plano de Contratações Anual, sugiro seja elaborado o instrumento de planejamento para contratações, diante do princípio da eficiência.

A equipe técnica deve juntar ao processo administrativo o plano anual de contratações anual ou apresentar justificativa para ausência do mesmo.

¹ FILHO, Marçal Justem. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 221, p. 128

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

2.2.3. FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a materialização da formalização de demanda se dá por meio de documento que apresente os elementos que justifiquem o pedido de contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

Consta nos autos do processo administrativo de contratação direta o documento de formalização de demanda – DFD, cujo objeto é chamamento público para procedimento auxiliar de credenciamento de empresa(s) especializada(s) para fornecimento de gasolina, óleo diesel, para atender a demanda de abastecimento em deslocamento de vereadores e demais servidores, no uso da frota própria e locada da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, sede.

Informa que a contratação se dá em virtude da necessidade de realização de diversas viagens dentro e fora do município, tanto por parte dos vereadores, quanto para deslocamento de servidores em cumprimento de tarefas/atividades inerentes ao desempenho de sua função pública. Que a aquisição de combustível para abastecimento veicular é necessário para garantir o transporte institucional de vereadores.

Estabelece a descrição e quantitativo dos produtos bem como informa que o prazo para entrega iniciará após a assinatura do contrato e que o local de execução será através de abastecimento dos veículos diretamente nas bombas dos postos de combustível. Consta a identificação do fiscal de contrato e prazo para pagamento.

Cumpra portanto os requisitos legais.

2.2.4 DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O art. 6º da Lei 14.133/2021, no seu inciso LX, define que para fins desta lei deve-se considerar como agente de contratação, *“pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimentos licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação”*.

A partir dessa definição legal, vemos que as atribuições conferidas ao agente de contratação se relacionam com o desenvolvimento dos processos licitatórios e não das contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Essa compreensão é reforçada pelo disposto no art. 8º da Lei 14.133/2021 dispõe que:

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

“A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoas designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanente da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.”

Na medida em que a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu quem deverá ser o agente responsável pela condução dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade, entende-se que cada órgão e entidade administrativa sujeitos à aplicação da lei com base na respectiva estrutura administrativa, nos processos realizados, no volume de trabalho, entre outros fatores, deverá definir essa competência, sendo possível, assim, que opções distintas sejam tomadas, sem que isso configure qualquer ilegalidade.

Sabe-se que em muitos entes municipais há um número considerável de agentes públicos que não detém vínculo efetivo e em muitos casos não dispõe de servidores efetivos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, principalmente em atenção ao princípio da segregação de funções que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea de funções.

A Câmara Municipal de Agua Azul do Norte não possui servidores efetivos para atuarem como agente de contratação conforme disposição do art. 8º da Lei 14.133/2021.

O inciso I do art. 176 da Lei 14.133/2021 estabelece que os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da data da publicação da referida lei para cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º.

Para tanto, o ente legislativo está desobrigado quanto ao cumprimento das disposições constantes do “caput” do art. 8º da Lei 14.133/2021 (servidor efetivo ou empregados públicos para agente de contratação), pela exceção contida no artigo 176 da mesma disposição legal, vez que o Município de Agua Azul do Norte, conforme censo IBGE conta atualmente com 18.080 habitantes.

Para além da isenção quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7 e caput do art. 8, da Lei n 14.133/20212, de acordo com a nova lei de licitações, não compete ao agente de contratação a responsabilidade pelo processamento das contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme já demonstrado.

2.2.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E ANÁLISE DE RISCO

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei n. 14.133/2021, é um *“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”*.

Cumpra ao ETP 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 será elaborado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se, portanto, de importante instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, mas a própria Lei deixa evidente que, em determinadas hipóteses, a sua elaboração será facultada. Veja-se o que dispõe o art. 72, I da norma supracitada:

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 risco, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; (grifos nossos)

[...]

Nesse mesmo sentido, a IN nº 58/2022, regulamento federal que dispõe acerca da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, traz exceções ao ETP nos seguintes termos:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Desse modo, se a IN nº 58/2022 apresentou específica e expressamente as exceções ao ETP, é de se concluir que o ETP é uma obrigatoriedade em todas as demais hipóteses normativas, inclusive nas contratações diretas por inexigibilidade.

Consta no processo administrativo de contratação direta por inexigibilidade o ETP com a descrição da necessidade, requisitos para contratação, estimativa de quantidade, levantamento do mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução,

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

justificativa para parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato e viabilidade da contratação elaborado por equipe técnica. Logo, o ETP cumpre os elementos obrigatórios contantes nos §1º e 2º do art. 18 da NLLC.

Quanto a análise de riscos temos que é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

Em atendimento ao inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, consta no processo administrativo mapa com análise de risco elaborado pela equipe técnica com indicadores de nível médio, portanto, dentro dos limites para formalização da contratação.

2.3.6. TERMO DE REFERÊNCIA

Sob a regência do art. 6º, incisos XXIII e XXV da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia.

Considerando que o objeto se refere a serviço, o termo de referência é o instrumento adequado para subsidiar a contratação nos moldes do art. 74, III da Lei de licitações e contratos administrativos.

Em linhas gerais, ressalte-se que o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade –técnica e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública.

Em atendimento ao art. 6º, XXIII da Lei 14.133/2021, o termo de referência constante no processo administrativo, elaborado pela equipe técnica, apresenta definição do objeto; necessidade e justificativa da contratação; enquadramento legal; justificativa para contratação por inexigibilidade de licitação por procedimento auxiliar de credenciamento; estimativa para valor da contratação; dotação orçamentária; requisitos para execução dos serviços, habilitação, obrigações da contratante e da contratada, gestão e fiscalização do contrato, forma de pagamento, sanções administrativas, cláusulas sobre proteção de dados e anexos.

Portanto, sem adentrar ao mérito da tomada de decisões da equipe técnica, o Termo de Referência cumpre com os ditames legais.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

2.2.7 ESTIMATIVA DE DESPESA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de despesa para as contratações diretas deverá ser calculada nos moldes do art. 23, que trata da realização de estimativa de preços nos processos licitatórios.

Segundo o referido dispositivo, o valor estimado deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, em uma comparação com os preços constantes de bancos de dados públicos, levando-se em conta as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades locais.

Ocorre que essa premissa não é auto-aplicável, porquanto, não é todo objeto que se conforma aos métodos tradicionais de precificação. Na busca de adequada solução, o ente administrativo apurou o valor estimado através do preço médio apurado pela cesta de preços realizada mediante consulta de mercado com fornecedores locais, contratos firmados com órgãos municipais da região, contratos firmados com o órgão demandante em anos anteriores, consulta a tabela de preços da ANP (Agência Nacional de Petróleo e Banco de Preços do Portal de Compras Públicas.

Cumpra assim, os ditames legais.

2.2.8. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A previsão de recursos, isto é, a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, para pagamento dos encargos, no exercício financeiro, é imprescindível para a celebração do contrato, se consignando, portanto, em exigência legal prescrita tanto na Lei nº. 14.133/2021 quanto na Lei nº. 4.320/1962, senão veja-se:

Lei nº. 14.133/2021:

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:

[...]

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

Lei nº. 4.320/1964:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Consta no termo de referência a discriminação dos recursos orçamentários. Cumpre, portanto, os ditames legais.

2.3. MODALIDADE – CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE – PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO.

A obrigatoriedade do procedimento licitatório para realização de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública decorre de mandamento constitucional previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assegurando-se igualdade de condições a todos para participação do certame, para que, a partir da pluralidade de propostas, a Administração empreenda a contratação que seja mais favorável à satisfação do interesse público

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam da contratação direta, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Nas circunstâncias em que a legislação permite a contratação direta pela Administração Pública, o procedimento é realizado de forma mais célere, simplificado e prático de contratação.

Contudo, mesmo ausente o processo licitatório, a Administração deve observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa e, no que couber, as normas aplicáveis às licitações.

Há que se observar os pressupostos preliminares e taxativos dispostos no artigo que regulamenta a modalidade escolhida. Nesse contexto, Marçal Justen Filho leciona:²

“Nas etapas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender o recelo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, p. 283

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, extremado-se em documentação constante dos respectivos autos.”

De modo geral, tem-se que a regra é o devido processo de licitação, sendo impossível a sua realização em razão do objeto e/ou nos casos em que seja comprovado a vantajosidade na contratação, poderá a Administração Pública, atentando-se aos pressupostos que cada modalidade abarca, optar pela contratação direta.

Para tanto, a Lei n. 14.133/2021 sujeitou as espécies de contratações diretas ao procedimento comum instituído no artigo 72 com indicação minuciosa dos documentos que devem instruir o processo administrativo e com as especificações de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75.

Conforme a Lei 14.133/21 o credenciamento não é uma modalidade de licitação, mas sim procedimento auxiliar das licitações e das contratações, conforme art. 78, I da referida lei.

Isso não significa que em todos os casos de credenciamento seja cabível a contratação direta. Somente será admitida se o credenciamento envolver situação em que for inviável a competição.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição que decorra da falta de um pressuposto lógico da licitação, qual seja, a concorrência.

Para Lucas Rocha Furtado³: *“(...) sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.”*

No procedimento auxiliar de credenciamento a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.

A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente na licitação. Quando a Administração realiza procedimento licitatório, quer-se mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No

³ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 161

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque a pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade.

Pertinente ressaltar que a Lei de Licitações – Lei 14.133/2021 – inovou, quanto à disciplina referente aos Procedimentos Auxiliares das Licitações e das Contratações, que se referem aos instrumentos do credenciamento, da pré-qualificação, do procedimento de manifestação de interesse, do sistema de registro de preços e do registro cadastral.

Cumprir informar que tais procedimentos auxiliares não têm vínculo com uma licitação específica, mas seus resultados podem ser utilizados por um número determinado ou indeterminado de certames ou contratações.

Não obstante os aludidos procedimentos estejam dissociados a um certame determinado, eles deverão respeitar aos princípios de regras que regem a licitação, como a seleção da proposta mais vantajosa, a isonomia, a objetividade do julgamento, a vinculação ao edital, a ampla defesa e o contraditório.

Especificamente sobre o instituto do credenciamento, a Lei n. 14.133/21 conceitua no art. 6º, inciso XLIII: *“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;”*.

Assim, a Lei autorizou, expressamente, a utilização do credenciamento como procedimento prévio para a contratação, não só da prestação de serviços, como também do fornecimento de bens.

O credenciamento tem um amparo próprio, sendo considerado como um procedimento prévio à contratação direta.

Na Lei 14.133/21 o credenciamento é interpretado como uma ferramenta prévia à execução do objeto, não possuindo vinculação expressa à contratação direta, vez que não há, precisamente, pretensão contratual para a sua adoção.

Para Marçal Justen Filho, em sua obra *“Comentários à Lei de Licitações e contratações Administrativas”*, *“o credenciamento consiste no ato administrativo unilateral por meio do qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos predeterminados, o que a ele assegura a possibilidade de ser contratado, nas condições estabelecidas em ato normativo regulamentar.”*

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

Para o professor Alexandre Mazza⁴:

“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.

A Administração Pública, visando contratar determinado objeto, iniciará a convocação dos interessados, mediante chamamento público (credenciamento), para que estes possam se cadastrar, a fim de, realizar o procedimento adequado para sua contratação, sempre em observância aos princípios da vantajosidade e motivação, para que haja a justificativa da realização do procedimento.

O credenciamento não se confunde com contrato administrativo, vez que se caracteriza como um ato administrativo unilateral prévio à contratação. O particular credenciado ainda não foi contratado, apenas requereu o credenciamento que foi deferido pela Administração, após verificar que ele preencheu os requisitos determinados.

A Administração deve permitir o credenciamento de qualquer interessado, contudo, isso não quer dizer que todos os requerimentos serão atendidos, uma vez que o particular deverá atender aos requisitos definidos previamente pelo Poder Público.

A Lei 14.133/21 prevê três hipóteses para a utilização do credenciamento em seu art. 79 e incisos:

Art. 79 estabelece que o credenciamento pode ser usado para contratação:

- I - paralela e não excludente, em que se verificam contratações simultâneas em condições padronizadas;
- II - com seleção a critério de terceiros, isto é, quando couber ao beneficiário direto da prestação a seleção do contratado; e
- III - em mercados fluidos, que se caracterizam pela flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação.

⁴ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em 30/01/2025.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

Considera-se que as situações previstas na lei para utilização do credenciamento são: paralela e não excludente; a com seleção a critério de terceiros; e a em mercados fluidos.

O credenciamento sob a hipótese paralela e não excludente configura situação em que for mais vantajoso para o Poder Público a contratação ao mesmo tempo de diversos particulares ao invés da escolha excludente de um ou poucos vencedores. Com intuito de conferir a igualdade de condição entre os fornecedores, deve ser adotado critérios objetivos pela Administração de distribuição da demanda, seja por sorteio ou respeitando a ordem cronológica de cadastramento. Verifica-se a inviabilidade de competição nessa hipótese porque a Administração contratará com todos os potenciais interessados.

No caso de seleção a critério de terceiros, esta ocorre sem a escolha voluntária da Administração Pública isto porque esta será feita pelo beneficiário dos serviços ofertados, ou seja, um terceiro alheio à Administração, entretanto, os serviços prestados serão autorizados previamente pelo Poder Público. A título exemplificativo, acontece nos casos em que se pretende contratar clínicas, hospitais ou profissionais da saúde.

Na hipótese de mercados fluidos, o credenciamento é caracterizado por prestadores com dinamicidade de preços, isto é, a variação de valores de mercado da prestação de serviços, impediria a realização de um processo licitatório adequado ao objeto, tendo em vista que para licitar há de se valorar o objeto previamente, através de cotação de preços, a quantia que seria despendida, representando, dessa forma, uma inviabilidade de competição. Nesse caso a contratação envolve produtos cujo preço varia de modo permanente. Isso torna inviável a formulação de uma proposta para execução futura. Mas, somente se enquadram nessa categoria objetos padronizados, destituídos de variação que exija a sua diferenciação. O exemplo clássico se relaciona com a aquisição de combustível. A Administração tem o dever de escolher a proposta mais vantajosa na data em que for formalizada a contratação.

De todo modo, vale ressaltar, que em todas hipóteses, é vedada a realização do credenciamento nas situações em que a licitação for possível.

Caberá a utilização do credenciamento, quando for indiferente para a Administração a identidade do particular a ser contratado. Assim, desde que atendidos todos os requisitos exigidos qualquer particular poderá executar o objeto pretendido.

O parágrafo único do artigo 79 da Lei 14.133/21 prevê que os procedimentos de credenciamento serão definitos em regulamento, observadas as seguintes regras:

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

Art. 79 estabelece que o credenciamento pode ser usado para contratação:

I - paralela e não excludente, em que se verificam contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros, isto é, quando couber ao beneficiário direto da prestação a seleção do contratado; e

III - em mercados fluidos, que se caracterizam pela flutuação constante do valor da prestação e das condições 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.

O Governo Federal publicou em 9 de janeiro de 2024 o Decreto 11.878, que regulamenta no âmbito federal o credenciamento.

O ente legislativo, ora solicitante, ainda não editou regulamento próprio quanto a utilização do credenciamento. Por analogia, ante a realidade local, o ente legislativo utilizou a regulamentação do Poder Executivo Municipal de Água Azul do Norte-PA, Decreto n. 30/GPMAAN/2024 de 19 de fevereiro de 2024.

Estabelece o art. 43 do Decreto n. 30/GPMAAN/2024 de 19 de fevereiro de 2024 no art. 43 que:

Art. 43. O edital para credenciamento será de chamamento público e, além das peculiaridades das hipóteses de cabimento previstas no art. 79 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2024, deverá disciplinar, conforme o caso:

I – as condições gerais de ingresso dos interessados;

II – as exigências específicas de qualificação técnica;

III – as regras de contratação;

IV – os valores fixados para a remuneração ou forma de cálculo do

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

valor a ser pago;
V – os critérios para a distribuição de demandas, quando for o caso;
VI – a formalização da contratação;
VII – recusa em contratar e sanções cabíveis;
VIII – hipóteses e prazo para denúncia de qualquer das partes;
IX – a minuta do termo de credenciamento e do termo de contrato;
X – os modelos de declarações eventualmente exigidos.

O edital Credenciamento 001/2025-000001 CMAA prevê no item 1 a forma e o prazo de recebimento das solicitações de credenciamento e documentação; no item 2 estabelece as condições de participação; no item 3 informa os endereços eletrônicos que serão disponibilizados o edital e os canais de comunicação para esclarecimento e impugnações; o item 4 contém o procedimento adotado para a contratação direta através do documento auxiliar de credenciamento; o item 5 estabelece as etapas do credenciamento e sua execução; o item 6 prevê a dotação orçamentária; o item 7 apresenta detalhadamente o procedimento adotado para inscrição dos interessados, a relação de documentos para habilitação jurídica, habilitação fiscal e trabalhista, a qualificação técnica e habilitação econômica e financeira; o item 8 discrimina as sanções; o item 9 apresenta relação de documentos complementares, o item 10 discrimina os critérios objetivos para classificação; o item 11 informa o formato das convocações, o item 12 prevê cláusulas sobre interposição de recursos; o item 13 contém as condições de pagamento; o item 14 prevê os casos de rescisão; o item 15 informa as hipóteses de descredenciamento; o item 16 prevê as hipóteses de suspensão temporária do credenciamento; o item 17 estabelece as penalidades; o item 18 prevê a vigência do credenciamento; o item 19 sobre a atualização de valores e da revisão; o item 20 apresenta a tabela de pesquisa de preços e o item 21 sobre as disposições finais.

Portanto, o edital de credenciamento observou as regras gerais da Lei 14.133/2021 e normas constantes no Decreto municipal n. 30/GPMAAN/2024 de 19 de fevereiro de 2024.

Diante desses aspectos, havendo conciliação entre as exigências do art. 72 com as especificações individualizadas no artigo 74, IV, e art. 79, III, todas da Lei 14.133/21, a contratação direta por inexigibilidade através do procedimento auxiliar de credenciamento poderá ser adotado.

2.4. MINUTA DO TERMO DE CONTRATO.

As contratações públicas, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumento contratual.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

A minuta do contrato menciona os nomes das partes e de seus representantes; a finalidade contratual; o ato administrativo que autorizou sua lavratura e o número do processo da contratação direta. Prevê cláusulas com a fundamentação legal; dos encargos, obrigações e responsabilidades da contratante e contratada; da atualização dos dados da credenciada; da vigência; da rescisão e das infrações e sanções administrativas; do valor do contrato e do pagamento; da revisão dos preços; da dotação orçamentária; da extinção contratual; das alterações contratuais; foro e base legal.

Portanto, cumpre com os requisitos legais pela legislação aplicada.

2.5. HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico financeiras.

O inciso V do art. 72 da Lei 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta (incluindo dispensas e inexigibilidade) deverá ser instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Oportuno reforçar ao ente legislativo da necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, não permitindo que seja celebrado o contrato sem que seja comprovada, na totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

2.6. DO CREDENCIAMENTO COMO SOLUÇÃO PARA MITIGAR RISCOS

A aquisição de combustíveis tem sido um enorme problema enfrentado pela Administração Pública ao longo da história e principalmente pelos municípios, onde estão os principais serviços essenciais ofertados aos cidadãos e os serviços em geral.

Um dos problemas que o ente legislativo enfrenta atualmente é a dificuldade de encontrar fornecedores que garantam o cumprimento das cláusulas contratuais de forma segura para a administração, principalmente quando falamos em reposição de estoque por parte do contratado, evitando que falte combustível e ocorra um desabastecimento da frota.

O planejamento da contratação desse objeto requer o apontamento de soluções alternativas a fim de que determinada ocorrência negativa seja minimizada ou até mesmo

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
ASSESSORIA JURIDICA

evitada, garantindo que não haja interrupção do fornecimento.

Neste cenário de riscos, o credenciamento se figura como a solução mais eficaz na execução, uma vez que os postos serão credenciados para fornecerem os produtos de forma simultânea, assim garantindo que exista sempre um local de abastecimento como segunda opção, o que não ocorre quando a contratação é realizada por pregão e a administração possui apenas um contratado para fornecimento de cada produto.

Outro ponto positivo do credenciamento no controle de riscos é o fato da possibilidade de novos interessados se credenciarem a qualquer tempo durante o prazo de execução contratual previsto em edital, não sendo necessária a realização de uma nova licitação, bastando apenas o novo interessado solicitar seu credenciamento e atender os requisitos mínimos de habilitação.

Nesse contexto, a equipe técnica entendeu que o procedimento auxiliar de credenciamento, previsto no Art. 79 da Lei Federal 14.133/2021, é a melhor solução para a contratação de fornecimento de combustível, principalmente por ser mais suscetível ao risco de comprometimento de paralisação de serviços essenciais, independente do motivo, uma vez que ao criar sua própria rede credenciada, a administração sempre terá mais de uma opção para fornecimento imediato, garantido sempre que o objetivo da contratação será atingido com a eficiência necessária.

3 - CONCLUSÃO

Em face do exposto, observados os preceitos da legislação vigente, analisado o necessário até a presente fase, opina-se pelo prosseguimento do feito, com os desdobramentos de praxe.

Salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo das autoridades competentes desse ente municipal.

É o parecer.

Água Azul do Norte-PA, 30 de janeiro de 2025.

FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA
ASSESSORA JURÍDICA -OAB/PA 12.261