



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 041/2026

CREDENCIAMENTO Nº 003/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO. CONTRATAÇÃO PARALELA E NÃO EXCLUDENTE. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021 -

I RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade o(a) Credenciamento de pessoa física ou jurídica para realização de atendimentos de acupuntura, para suprir as demandas do Departamento Municipal de Saúde., conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

2 - Fundamentação legal: hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, IV c/c art. 79, I da Lei 14.133/2021.

3. É a síntese do necessário.

APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;



4. Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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.

5. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a 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.

6. 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, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

7. Finalmente, 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, eventuais questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos (quando feitos) será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Avaliação de conformidade legal

8. No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação, documento que segue o modelo aprovado pelo departamento jurídico do Município de Passa Vinte.

Do credenciamento

9. A Lei nº 14.133/2021 estabelece o credenciamento como:

“processo administrativo de chamamento público pelo qual a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens, de modo que, atendidos os requisitos necessários, possam se credenciar no órgão ou entidade para realizar o objeto quando solicitados” (art. 6º, inciso XLIII).

10. Também prevê que “objetos que devam ou possam ser contratados por credenciamento” **sejam passíveis de contratação por inexigibilidade de licitação** (art. 74, inciso IV).

11. Por sua vez, o art. 78, inciso I, caracteriza o credenciamento como um procedimento que auxilia nas licitações e contratações:

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

I - credenciamento;”



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

12. Os critérios para aplicação desse procedimento são detalhados nos incisos do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, indicando que pode ser empregado nas seguintes situações de contratação:

I - paralela e não excludente: situação em que é benéfico e vantajoso para a Administração realizar contratações simultâneas sob condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: situação em que a escolha do contratado é responsabilidade do beneficiário direto do serviço;

III - em mercados voláteis: situação em que a constante variação do valor da prestação e das condições de contratação torna inviável a seleção de um agente por meio de licitação”.

13. Dessa forma, o credenciamento é descrito como um procedimento administrativo pelo qual a Administração convida interessados para, sob critérios previamente estabelecidos e divulgados, se habilitarem como prestadores de serviços ou fornecedores em potencial. Cumpridas as condições estipuladas, os candidatos serão credenciados em igualdade de condições.

14. Embora não esteja explicitamente previsto na Lei nº 14.133/2021, a experiência adquirida com a aplicação da Lei nº 8.666/1993 **mostra que este procedimento é aplicável quando a necessidade da Administração não pode ser atendida contratando-se um ou um número específico de particulares**. Ao contrário, requer a contratação do maior número possível de interessados qualificados para satisfazê-la.

15. Essa particularidade é o que elimina a possibilidade de um procedimento licitatório para o estabelecimento do credenciamento. Todos os interessados que atenderem aos requisitos definidos pelo regulamento emitido pela Administração serão credenciados e, consequentemente, qualificados para serem contratados.

16. Assim, dado que a competição é impraticável, **o fundamento legal para o credenciamento se justifica – art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021**. Portanto, é a necessidade de contratar todos os particulares interessados que torna a competição inviável.

17. No caso concreto o credenciamento foi enquadrado na hipótese de contratação paralela e não excludente, prevista no inciso I do art. 79 **da Lei nº 14.133/2021**.

18. A situação paralela e não excludente trata do caso em que a contratação de vários fornecedores ou interessados em prestar os serviços é interessante para a Administração. Nessa hipótese, o edital deverá prever o valor da contratação. Ademais, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda.

19. Vale registrar que não se admite que a Administração escolha livremente ou se pautem em critérios classificatórios para distribuir as demandas entre os credenciados. Se incumbisse à Administração a escolha, o princípio da isonomia seria prejudicado. O mesmo ocorreria se houvesse um critério classificatório entre todos os interessados.

20. Em todas as situações de credenciamento, a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, edital de chamamento de interessados **de modo a permitir o**



cadastramento permanente de novos interessados.

21. Verifica-se que o valor estimado da contratação e os critérios objetivos de distribuição da demanda constam definidos no termo de referência.

Da instrução do processo de Credenciamento

22. Nos termos do art. 74, inc. IV, da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação quando inviável a competição, dentre outras situações, para “objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento”.

23. A exemplo das demais hipóteses de dispensa e inexigibilidade, a pretensão de realizar um sistema de credenciamento deve, igualmente, ser antecedida de um processo administrativo de contratação direta. A diferença é que esse processo não culminará numa contratação específica, mas em tantas quantas forem alcançadas a partir do chamamento público a ser realizado.

24. Por sua vez, o art. 72 da Lei n. 14.133/2021 especifica as medidas a serem adotadas pela Administração para os casos de contratação sem licitação, determinando a composição de um processo que formalize essa pactuação.

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.

Do documento de formalização de demanda

25. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos essenciais, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a estimativa de quantidade, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Estudo Técnico Preliminar - ETP



26. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá 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 conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, (...);

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

26.1. Como se pode observar, o **ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima**, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. **Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.**

27. No presente caso, o(s) agente(s) do setor demandante elaborou(aram) o estudo



técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, constam todos os elementos obrigatórios relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e parece s.m.j, atender seu objetivo.

Pesquisa de Preços e justificativa do valor definido para contratação

28. A pesquisa **ampla e idônea** com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial dos itens que servirão como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

29. No credenciamento a análise de custos dependerá de ampla **estimativa de preços** (a qual deve ser realizada na forma do art. 23, da Lei nº 14.133/2021), **para definir o valor a ser pago pelos serviços objeto do credenciamento** (art. 79, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 14.133/2021).

30. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

31. No caso concreto, verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise e justificativa dos preços obtidos, que serviu de base para a definição do valor da contratação, conforme art. 79, parágrafo único, inc. III, c/c art. 72, VII da Lei nº 14.133/2021. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, constam todas as informações essenciais e parece s.m.j, atender do ponto de vista formal seu objetivo. Todavia, importante registrar que a análise quanto ao mérito/conteúdo da pesquisa de preço e do valor definido para contratação foge da esfera de atribuição da Assessoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste do cunho eminentemente técnico, razão pela qual compete à área técnica certificar a legitimidade e confiabilidade da pesquisa realizada e do respectivo preço estimado.

Termo de Referência

32. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)

33. No presente caso, o termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas na lei. Observa-se que o instrumento **segue o modelo aprovado pelo órgão de assessoramento jurídico da administração**, tendo sido utilizado como base para as adaptações o Modelo disponibilizado pela AGU, conforme disposto no inciso IV do art. 19 da Lei 14.133/2021.

34. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados. Quanto ao mérito das informações técnicas lançadas no termo de referência, devo frisar que sua análise foge da esfera de atribuição da análise Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste de cunho eminentemente técnico, razão pela qual compete à área técnica certificar a legitimidade e veracidade dessas informações.

Habilitação

35. Quanto as exigências de habilitação, é fundamental que a Administração examine o objeto a ser contratado e os requisitos de habilitação a serem apresentados, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade, excluindo-se o que entender excessivo. Deve a área observar que exigências demasiadas poderão prejudicar a contratação e ofender ao disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, assim como exigências frágeis podem ocasionar a contratação de incapaz de entregar o bem ou serviço contratado.

36. Em relação a documentação de habilitação exigida no termo de referência, não se verifica ilegalidade, visto que está de acordo com a norma legal.



Adequação orçamentária

37. Segundo o artigo IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, nenhuma contratação poderá ser efetivada sem a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

38. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

39. No caso concreto, a Administração INFORMOU que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

Minuta de Edital

40. A padronização de modelos de documentos da fase interna constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, **modelos de minutas de editais**, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

41. No presente caso, a minuta do edital foi juntada aos autos. Observa-se que o instrumento segue o modelo aprovado pelo órgão de assessoramento jurídico do Município de Passa Vinte, tendo sido utilizado como base para as adaptações o Decreto Federal nº 11.878/2024.

42. Portanto, a minuta do edital reúne cláusulas e condições essenciais exigidas na lei, razão pela qual nada temos a ponderar.

Minuta de termo de contrato

43. Observa-se que a Minuta de contrato **segue o modelo aprovado pelo órgão de assessoramento jurídico da administração**, tendo sido utilizado como base para as adaptações o Modelo disponibilizado pela AGU, conforme disposto no inciso IV do art. 19 da Lei 14.133/2021.

44. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram aprovadas pelo órgão de assessoramento jurídico da administração e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

Publicidade do edital e do termo do contrato

45. Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de credenciamento e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município de Passa Vinte, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

CONCLUSÃO

46. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela inexistência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo.

47. Somente após acatamento das recomendações emitidas ao longo do presente parecer ou seu afastamento de forma motivada, será possível dar prosseguimento do feito.

48. Nesse ponto, reforça-se, uma vez mais, que sempre que houver dúvida jurídica a ser dirimida, o departamento de licitação não apenas poderá como deverá submeter a questão à análise desta assessoria jurídica antes de eventual decisão.

49. Ressalta-se que a presente manifestação **se limita à análise do edital de credenciamento**, recomendando-se, na fase externa e de execução, o atendimento integral ao Edital e às Leis que regem a matéria.

50. Em última instância, faz-se mister destacar a necessidade da numeração de todas as páginas do processo, com todas as assinaturas necessárias por ser uma determinação legal e para evitar confusão na ordem cronológica dos documentos.

À consideração superior.

Passa Vinte, 08/04/2026.

Hildebrando Luis Castro - OAB/MG - 105.130

Jurídico