

PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**PROCESSO nº:** 0310-0009/2025

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Assistência Social

**ASSUNTO:** Abertura do Edital de Credenciamento - Aquisição de gêneros alimentícios de panificação para atender as demandas da Secretaria de Assistência social e Desenvolvimento Humano (SMASDH)

### **PARECER Nº 141/2025**

**EMENTA:** Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios de panificação. Art. 74, IV c/c art.79, I, da Lei 14.133/21. POSSIBILIDADE.

#### **1. RELATÓRIO**

Cuidam-se, os autos ora analisados, de procedimento administrativo instaurado pela **Secretaria Municipal de Assistência Social** para a emissão de parecer acerca da **aquisição de gêneros alimentícios de panificação**, por meio de **inexigibilidade via credenciamento**, garantir o fornecimento do Complexo Nutricional e do Complexo Nutritivo e Cantos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CCFV), de referência da Assistência Social (CRAS).

Inicialmente, informo que os autos foram enviados com diversos documentos, os quais merecem destaque:

1. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
2. Dotação Orçamentária (fl. 15);
3. Ato de Autorização da Demanda pela Prefeita (fl.16);
4. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
5. Termo de Referência (TR);
6. Mapa comparativo de preços;
7. Despacho da DELCA acolhendo a sugestão pelo credenciamento;
8. Minuta do Edital de Credenciamento;

Após, os autos foram encaminhados a esta procuradoria para análise e parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico (Art. 53 da Lei 14.133/21), não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Por obediência aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, dentre outros, a Administração Pública em regra deve se submeter ao procedimento licitatório para realizar contratações e aquisições, conforme redação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

A norma acima encontra-se regulamentada pela Lei n. 14.133/21, que estabelece as situações excepcionais nas quais poderá haver contratação direta.

É sabido que em algumas situações o procedimento licitatório pode restar inviabilizado por inexistir a possibilidade de competição entre fornecedores, devido a características únicas e específicas que os distinguem entre si. Resta ausente, portanto, o pressuposto fático para a realização da disputa licitatória: a possível disputa concorrencial entre os pretensos participantes.

Em que pese a norma licitatória permitir contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isto não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário; ao revés, deve adotar procedimento administrativo adequado, destinado à realização da melhor contratação

possível, devendo-se justificar a escolha do contratado com vistas à satisfação do interesse público.

Em suma, os casos de ausência de licitação não se destinam a selecionar qualquer proposta, haja vista que a Administração pública deve obedecer ao princípio da isonomia.

Nesse sentido, trata-se o credenciamento de uma forma de contratação direta, que não deixa de ser um incentivo, por inexigibilidade, que permite que todos os interessados que atendam aos requisitos sejam selecionados e possam contratar ou receber um incentivo da Administração. Tem por base o art. 74, IV c/c art. 79 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de um rol exemplificativo, conforme se observar em Niebhur:

Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos. (NIEBHUR, 2003)

Justen filho ainda complementa:

Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. **Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo [...].** Nas hipóteses em que não se verifica a excludência entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento [...]. O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro [...]. Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de excludência entre os possíveis interessados. (JUSTEN, 2016)

Vale a pena, ainda, trazer o entendimento do TCE/MS sobre o assunto feito numa consulta. Vejamos os trechos grifados:

PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

EMENTA - CONSULTA CREDENCIAMENTO UTILIZAÇÃO PARA FOMENTO DA ATIVIDADE LOCAL PROTAGONISMO DA ATUAÇÃO ECONÔMICA ATRIBUIÇÃO DIRETA A UNIÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS FUNDADOS NA LEI COMPLEMENTAR N. 123/06 INSTRUMENTO INAPTO PARA FOMENTAR A ATIVIDADE LOCAL CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS EXECUÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO Falta de previsão de função equivalente no plano de cargos atividades-fim pessoal integrante do quadro de servidores área da saúde inexistência de profissionais médicos suficientes no quadro permanente de servidores efetivos prazo razoável concurso público sistema de credenciamento para contratação de serviços em geral opinião não emitida sobre situações específicas regra das contratações mediante processo licitatório exceção casos de credenciamento. 1. O Sistema de Credenciamento não pode ser utilizado para fomentar a atividade local, uma vez que o protagonismo da atuação econômica foi atribuído diretamente à União, cabendo aos Estados e Municípios utilizar-se dos mecanismos fundados na Lei Complementar n. 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional. Assim, considerando que o referido diploma legal veda o tratamento favorecido nos casos de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 49, IV, da referida lei, o Credenciamento não é instrumento apto para fomentar a atividade local. 2. **A Administração Pública pode contratar profissionais por Credenciamento, desde que devidamente justificados e atendidos os critérios legais (art. 79 da Lei n. 14.133/2021) para a execução de atividades-meio, quando não haja previsão de função equivalente no plano de cargos, empregos e funções do órgão ou entidade.** Por outro lado, em regra, as execuções de atividades-fim da Administração devem ser realizadas por pessoal integrante do seu quadro de servidores, admitidos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, em conformidade com o artigo 37, II, da Constituição Federal. No caso do credenciamento, na área da saúde, cumpre esclarecer que somente se justifica quando não existam profissionais médicos suficientes no quadro permanente de servidores efetivos, e por prazo razoável, até que seja realizado concurso público para o preenchimento das vagas sem, contudo, prejudicar o atendimento à população. 3. **Considerando que os pareceres nos processos de Consulta são emitidos sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar sobre cada uma das situações apresentadas (sobre o Sistema de**

PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**Credenciamento para contratação de serviços em geral: artistas, pedreiro, electricista, encanador, serralheiro, vidraceiro, chaveiro, profissionais para manutenção e limpeza de ar condicionado, dedetização, limpeza de fossas sépticas, limpeza.**

(TCE-MS - CONSULTA: 137852019 MS 2013612, Relator: RONALDO CHADID, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 3008, de 06/12/2021)

Em resumo, no credenciamento a ausência de competição gira porque todos podem ser contratados ou, como no presente caso, receber um incentivo financeiro do Município. Vejamos o que diz o dispositivo da Lei 14.133/21:

**Art. 79. O credenciamento** poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: Regulamento

**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.

Inicialmente utilizado no âmbito da saúde, onde a Administração realiza o credenciamento de médicos, após a regular tramitação, o usuário é quem irá procurar o médico de sua escolha. Ou seja, todos os médicos que atendam aos requisitos constantes no edital poderão ser contratados para prestar os serviços.

**No presente caso, constata-se que a Administração justificou a necessidade da contratação ao destacar que o fornecimento regular de gêneros alimentícios, em especial pães, é indispensável para garantir a continuidade das atividades desenvolvidas no Complexo Nutricional, no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, bem como nos eventos sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano – SMASDH. Ressaltou-se que tais insumos constituem suporte essencial às famílias em situação de vulnerabilidade, assegurando-lhes alimentação básica e nutritiva, além de viabilizar a execução de atividades socioeducativas, culturais e de lazer, diretamente relacionadas à promoção do bem-estar social.**

A Administração destacou ainda que a interrupção do fornecimento poderia comprometer a execução regular dos serviços e ocasionar prejuízos ao atendimento da população, razão pela qual a aquisição se mostra imprescindível para manter a logística administrativa e assegurar a efetividade das ações públicas. Assim, verifica-se que a justificativa apresentada atende ao requisito legal da demonstração da necessidade e da vantajosidade, nos termos da legislação vigente, configurando-se a contratação como medida adequada à preservação do interesse público.

Em sendo assim, levando-se em consideração que existe uma razão plausível para escolha do credenciamento e que as informações prestadas pela **Secretaria de Assistência Social** coadunam com a ideia, bem como existe adequação orçamentária para tanto, não se vislumbra óbice para realização do procedimento, desde que, seguindo os moldes do Parecer nº 07/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, atenda aos seguintes requisitos (CONDICIONANTES):

1. Haja possibilidade de contratação/incentivo de quaisquer dos interessados que satisfaçam as condições exigidas;
2. O preço de mercado seja razoavelmente uniforme e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração, devendo ficar demonstrada nos autos a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado;
3. Seja dada ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial do Município, em jornal de grande circulação local e no sítio eletrônico oficial do Município, sem prejuízo do uso adicional de outros meios que se revelem mais adequados ao caso;
4. Sejam fixados os critérios e exigências mínimas para que os /interessados possam credenciar-se;
5. Seja fixada, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços;
6. Sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento;
7. Seja prevista a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;
8. A possibilidade de credenciar-se fique aberta durante todo o período em que a Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica;
9. A possibilidade de os usuários ou administrados denunciarem quaisquer irregularidades verificada na prestação dos serviços;
10. Sejam fixados critérios objetivos de distribuição da demanda, por exemplo, sorteio público, excluindo-se os sorteados anteriormente, escolha pelo próprio usuário-interessado etc;

PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Dito isto, embora seja possível a contratação direta, a Administração não está dispensada de apresentar um Projeto Básico que vise cumprir as formalidades previstas em lei. Nesse passo, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União (Decisão 955/2002 - Plenário): "Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme preceituam os art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Em especial, vejamos o que diz o disposto no art. 72 da Lei n. 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;

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.

Verifica-se que a Administração observou os requisitos iniciais previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, instruindo o processo com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, demonstração de compatibilidade orçamentária, autorização da autoridade competente, além de mapa comparativo de preços que demonstra a vantajosidade da contratação. Ressalte-se que, tratando-se de hipótese de credenciamento, não há que se falar em justificativa de escolha de fornecedor específico, uma vez que todos os interessados que atenderem

às condições previamente estabelecidas serão habilitados, preservando-se o caráter isonômico e garantindo a ampla concorrência dentro da sistemática própria do credenciamento.

Quanto à minuta do edital de credenciamento, nos termos do art. 25, da Lei nº 14.133/21, esta Assessoria Jurídica examinou os seguintes itens: **Do objeto, da participação no credenciamento, da manifestação da intenção de se credenciar, da habilitação, dos recursos, das infrações administrativas e sanções, da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento, do julgamento e divulgação da lista de credenciados, da contratação, critérios para definição da ordem de contratação dos credenciados e dos valores propostos, da anulação, da revogação e do descredenciamento, do prazo de vigência, das condições de prestação de serviços, das condições de pagamento, do valor estimado do credenciamento e da disposição orçamentária e das disposições gerais.**

Na mesma toada, a minuta do termo de credenciamento, observa-se que esta preenche os requisitos pertinentes constantes do artigo 89 e segs da Lei n. 14.133/21, não merecendo reparos.

Por fim, vale ressaltar a importância de numerar todas as páginas do processo para uma melhor confecção na hora da elaboração do parecer.

### 3. DA CONCLUSÃO

**Ante o exposto**, atendidos os requisitos ensejadores, amoldados no art. 79 da Lei 14.133/21, na IN Seges/MP nº 05/2017, no Decreto Municipal nº 98 de 2023, subsidiariamente na Lei 11.878 de 2024, que regulamenta o credenciamento, esta Procuradoria Municipal entende ser juridicamente viável e **opina-se de maneira favorável para abertura do Edital de Credenciamento para aquisição de gêneros alimentícios de panificação respeitadas as condicionantes do Parecer nº 07/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU postas acima .**

Este é o parecer, S.M.J.

Pilar/AL, 13 de junho de 2025.

**Paola Amanda Estanislau Calça**  
Procuradora Municipal  
Matrícula nº 30036