



## **PARECER JURÍDICO Nº 141/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA**

**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA REALIZAR CREDENCIAMENTO. AQUISIÇÃO DE BRITA E PEDRA DE MÃO OU PEDRA RACHÃO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, NO MUNICÍPIO DE ÁGUA AZUL DO NORTE-PA. PARECER FAVORÁVEL A LEGALIDADE DA MINUTA DE EDITAL E A REALIZAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO.

### **1. DA SÍNTESE FÁTICA.**

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, referente à processo auxiliar licitatório credenciamento, visando a AQUISIÇÃO DE BRITA E PEDRA DE MAO OU PEDRA RACHÃO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, NO MUNICÍPIO DE ÁGUA AZUL DO NORTE-PA.

O requerimento de manifestação desta assessoria foi instruído com cópias da minuta de edital e anexos.

É o suscinto relatório.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **2.1. PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL;**

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis*:

Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:



Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.



Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que “**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**” (negritei e grifei).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva”.

Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

Dito isso, passa-se a discorrer sobre os fundamentos jurídicos da possibilidade de celebração do termo aditivo pretendido.

## **2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL;**

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:



*A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).*

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

### **2.3. DA LEGALIDADE DA MINUTA DE EDITAL E DA REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

O consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório para registro de preços para contratação de empresa visando a aquisição de brita e pedra de mão ou pedra rachão para atender as necessidades da secretaria municipal de obras, no município De Água Azul Do Norte-PA, por meio da modalidade auxiliar de licitação CREDENCIAMENTO ao amparo da Lei no 14.133/2021, com fulcro nos dispositivos abaixo transcritos, tendo em vista tratar-se de serviço comum, qual seja, aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O procedimento de credenciamento é conceituado pelo art. 6º, XLIII da Nova Lei de Licitações (Lei federal nº 14.133/2021), dispositivo do qual se extrai o seguinte:

**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;**  
(destacou-se)

Os arts. 74, IV e 78 da Lei nº 14.133/2021 tratam o credenciamento como procedimento auxiliar das licitações, que configura o objeto licitatório como hipóteses de inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição:

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;

(...)

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

**I - credenciamento; (...)**

Percebe-se que o objeto do credenciamento é que a administração possa realizar um cadastro dos interessados que preencham os requisitos estabelecidos em edital e, quando necessário, estes serão convocados para executar o objeto do chamamento público ao qual se credenciaram.

Por sua vez, a disciplina do credenciamento é dada pelo art. 79 da Lei nº 14.133/2021. Confira-se o *caput* do dispositivo:

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.

(destacou-se)

Existem três possibilidades para o credenciamento. A hipótese de mercados fluidos, quando a flutuação do valor inviabiliza a seleção de agente único por processo licitatório; a hipótese de seleção a critério de terceiros, comumente utilizada para a área de saúde, quando a administração credencia hospitais, clínicas e serviços médicos, cabendo ao usuário (o administrado) escolher qual dos credenciados prestará os serviços; e a hipótese de contratação paralela e não excludente, isto é, quando é vantajoso à administração a contratação de vários fornecedores simultaneamente.

No caso em apreço, o Município de Água Azul do Norte pretende esta última possibilidade, a contratação paralela e não excludente de empresas que forneçam brita e



pedra de mão ou pedra rachão. Conforme se infere do estudo técnico preliminar e da minuta de edital apresentada, entende a administração que o credenciamento é mais vantajoso em decorrência da extensão territorial do município.

Compreende-se que andou bem a administração municipal ao pretender realizar credenciamento para que possa contratar vários fornecedores ao mesmo tempo, conforme necessidade do Município.

Uma vez que o procedimento auxiliar escolhido (credenciamento) foi reputado como o melhor a satisfazer a necessidade da administração, cumpre discorrer se o credenciamento pretendido está em conformidade com a legislação. Veja-se o que dispõe o parágrafo único do art. 79 da Lei federal nº 14.133/2021:

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.

Assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade auxiliar Credenciamento, mediante chamamento público.

Após a análise da modalidade licitatória escolhida devemos observar o art. 18 da lei 14.133/21, vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público



envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

Observa-se que o órgão requisitante da licitação elaborou a minuta do Termo de Referência, constando a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, o critério de aceitação do objeto, os deveres do contratado e do contratante, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, o prazo para execução do



contrato e as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Quanto à análise pormenorizada da minuta de edital e seus anexos, verifico que, de forma geral, constam as cláusulas essenciais e obrigatórias. A minuta de edital encartado aos autos atende ao que determina o art. 79 e 81 da Lei nº 14.133/21 trazendo a descrição clara do objeto e dos objetivos pretendidos bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei 14.133/2021 e decreto nº 11.878/2024 que estabelece diretrizes para o procedimento auxiliar de credenciamento na contratação de bens e serviços pela administração. Além, é claro, de prever as condições padronizadas de contratação.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; formas de contato com a Comissão Permanente de Licitação - CPL para esclarecimento, condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço e, relação dos documentos necessários a habilitação e a minuta do contrato, satisfazendo também o previsto no Art. 7º do Decreto nº 11.878/2024.

Pois bem, diante do que consta dos autos estão presentes os requisitos necessários ensejadores do prosseguimento do processo em apreço, dando o mais amplo acesso aos interessados à disputa pela contratação presente, sempre em busca da melhor oferta para a Administração.

Assim, alertamos ainda que deve ser providenciada a publicação do aviso do edital nos diários oficiais da União, imprensa oficial do Estado, do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação, além do átrio na Prefeitura Municipal. O edital de credenciamento deverá ser divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, conforme Art. 8 do decreto 11.878/24.

### **3. CONCLUSÃO**

*EX POSITIS*, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

**PORTANTO**, e



**CONSIDERANDO** os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

**CONSIDERANDO** a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

**CONSIDERANDO** tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seus assessores que a esta subscreve, **OPINA** pela legalidade da minuta do edital de chamamento público para credenciamento nº 020.2024.040.01.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 06 de outubro de 2024.

**GLEYDSON GUIMARÃES**  
**OAB/PA Nº 14.027**