



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

## PARECER JURIDICO INICIAL

PARECER Nº. 055/2022  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 059/2022  
INEXIGIBILIDADE Nº 003/2022  
CREDENCIAMENTO Nº. 002/2022

Requerente: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

**EMENTA: PARECER VISANDO APROVAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE INEXIGIBILIDADE - CREDENCIAMENTO. POSSIBILIDADE COM RESSALVAS.**

**REFERÊNCIA O “CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS DE RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS, IMPOSTOS, TAXAS, DÍVIDA ATIVA E DEMAIS RECEITAS PÚBLICAS DEVIDAS AO MUNICÍPIO DE JUSCIMEIRA/MT”.**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento elaborado pela presidente da CPL para análise jurídica do edital do **Inexigibilidade 003/2022 – Credenciamento nº. 002/2022** por esta Procuradoria, o qual tem como objeto o **“CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS DE RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS, IMPOSTOS, TAXAS, DÍVIDA ATIVA E DEMAIS RECEITAS PÚBLICAS DEVIDAS AO MUNICÍPIO DE JUSCIMEIRA/MT”**, consoante condições e especificações constantes neste edital e seus anexos.

O expediente fora encaminhado à Procuradoria-Geral em 14 de julho de 2022, às 10h30m, contendo 034 fls.

É o sucinto relatório, necessário ao parecer que se segue.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

## LIMITES DE ATUAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos formais do ato a ser disponibilizado aos interessados, qual seja, a minuta do edital e contrato ora examinados na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, estando excluídos quaisquer pontos sobre as escolhas administrativas de conveniências e oportunidades, assim como os de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria.

Em síntese a função precípua imposta pelo texto do parágrafo único, artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93, restringe a análise aos aspectos jurídicos e legais das minutas do edital e contrato.

Em consequência, não cabe à assessoria jurídica, inclusive pelos princípios da especialização e da segregação de funções, analisar os aspectos técnicos ou de preços relativos ao objeto licitado.

Sendo impossível exigir do jurista e advogado conhecimentos específicos vinculadas ao objeto do termo de referência, que abrange conhecimento técnico e preciso dos mais diversos segmentos econômicos (comercial, engenharia, informática, etc.).

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos concernentes ao processo licitatório, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, prestados pelos agentes públicos consignatários.

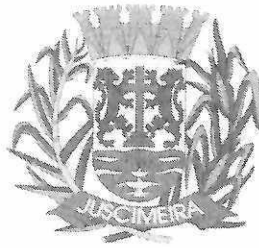
Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

Após os esclarecimentos iniciais passamos à análise jurídica.

## DA INEXIGIBILIDADE

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus

Este documento foi assinado digitalmente por Tullio Aguiar Tabosa.  
Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código F32E-D37D-7855-4DB3.



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei no 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito — oportunidade e conveniência — das opções do Administrador.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado coube a Secretaria demandante.

A Constituição Federal tipifica no art. 37, inciso XXI que a administração pública deve, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, *in verbis*:

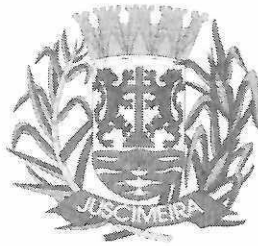
*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

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

Nesse diapasão, dispõe o art. 2º. da Lei no 8.666/93.

*Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei no 8.666/93), estabelecidos, por exemplo, no caso do art. 25 (hipóteses de inexigibilidade), sendo que a Administração Pública está autorizada a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, com o fornecedor, sem a concretização de certame licitatório.

O sistema de credenciamento é o conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração Pública credencia, mediante chamamento público, os fornecedores e/ou prestadores de determinados bens ou serviços, nas hipóteses em que a multiplicidade de fornecedores simultâneos melhor atenda o interesse público. Quando a natureza do serviço a ser prestado exigir e uma vez comprovada a impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, indicando que determinada necessidade da Administração será melhor atendida mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, proceder-se-á ao credenciamento de todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento.

Nesse sentido, a Secretaria demandante, por meio do Termo de Referência, apresentou justificativa e necessidade para realização do pretendido credenciamento.

Assinala-se que a justificativa deve estar em consonância com posicionamento do Tribunal de Contas da União, veja-se:

*De acordo com o Tribunal de Contas da União "o credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados". (Acórdão 3567/2014-Plenário, TC 018.515/2014-2, revisor Ministro Benjamin Zymler, 9.12.2014.)*

Na realização de credenciamento, a Administração deverá preservar a lisura, transparência e economicidade do procedimento e garantir tratamento isonômico aos interessados, com o acesso a qualquer um que preencha as exigências estabelecidas no edital.

Ademais, cumpre observar que o credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observado requisitos como: **i) contratação de todos os que**



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

*tiverem interesse e que satisfação as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão (Princípio da impessoalidade); ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido (Princípio da Isonomia); iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração comente poderão ser atendidas dessa forma. (TCU. Acórdão 2504/2017-Primeira Câmara. 02/05/2017); motivo pelo qual segue o presente parecer condicionado ao cumprimento destes requisitos, que deverão ser certificados pela comissão de licitação e secretaria demandante.*

Destarte, o interesse da Administração Pública em contratar os serviços, também deve advir do fato de ser a demanda superior à oferta, configurando-se uma situação de inexigibilidade de licitação, permitindo-se o credenciamento.

O credenciamento deverá estar em harmonia com as normas e princípios constitucionais, a Lei Federal de Licitações e Contratos.

É importante reforçar que deverá ser observado nas contratações os ditames constitucionalmente impostos à Administração Pública e para o estabelecimento dos vínculos formais, o cumprimento da legislação de licitações e contratos administrativos, Lei nº. 8.666/1993.

O Tribunal de Contas da União exarou entendimento e estabelece diretrizes ao ser questionado acerca da legalidade do credenciamento, na Decisão no 656/1995, com fundamento no artigo 25, da Lei nº. 8.666/93, solicitando obediência aos princípios da Administração Pública e demais requisitos que, em analogia, também devem ser observados no presente caso.

A contratação pretendida pela Secretaria demandante deverá obedecer aos critérios elencados nas legislações, e entendimentos do TCU destacados para realização do credenciamento, devendo a Autoridade Competente certificar-se, primordialmente, da necessidade de contratação dos fornecedores/prestadores de serviço/técnicos credenciados com o objetivo de lograr êxito na(s) demanda(s) da Secretaria demandante.

Assim, o instrumento convocatório deve fixar critérios objetivos e imparciais de escolhas das fornecedoras a serem credenciadas, de modo a zelar pelo princípio da impessoalidade, não admitindo



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

ao juízo do contratante desígnio. Nesse sentido, em analogia, dispõe o Tribunal de Contas da União, veja-se:

*Com relação à contratação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, esta Corte, em diversas assentadas, deliberou pela possibilidade de utilização do credenciamento, quando se constata, no caso concreto, que esses serviços possuem preços pré-fixados, nível de demanda superior à oferta e considerável gama de diferentes procedimentos. A adoção desse tipo de arranjo, conforme propugnado, deve, em todos os casos, observar regras objetivas e imparciais de contratação dos credenciados, não podendo ficar a escolha do fornecedor ao total arbítrio do contratante. (ACÓRDÃO NO 1738/2017 - TCU 1 0 Câmara, Relator Bruno Dantas).*

Recentemente, a Corte de Contas reafirmou seu posicionamento:

*O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de carreamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar.(...) Em síntese, o denunciante alegou favorecimento às empresas que já estavam credenciadas, "pois avisadas com maior antecedência acerca do novo procedimento, em prazo superior aos 5 (cinco) dias úteis estipulados no respectivo edital para as demais interessadas". Em seu voto, o relator deixou assente que, conquanto a jurisprudência do TCU admita o credenciamento como procedimento que, apesar de não previsto na Lei 8.666/1993, "torna mais eficientes certos grupos de contratações por inexigibilidade de licitação", é patente a "necessidade de garantir a isonomia entre os potenciais interessados". Segundo o relator, as alegações do denunciante foram comprovadas com base em e-mails enviados às empresas já cadastradas, antes da publicação do edital do novo cadastramento, à evidência de que "a isonomia não foi integralmente respeitada pela unidade jurisdicionada, ao antecipar sua intenção de formular novo credenciamento". Ao assinalar também que o prazo definido no edital, de apenas cinco dias úteis, poderia, em tese, alijar do procedimento alguns interessados que não lograssem reunir as condições de credenciamento naquele interregno, ponderou que, embora relativamente curto, o prazo fixado estava amparado em norma interna da Caixa Econômica Federal, que prevê, para fim de credenciamento, mínimo de cinco dias úteis. O relator reputou inadequada a justificativa do gestor para a definição do reduzido prazo, cuja intenção era "limitar a participação de interessados, devido a expectativa de elevada oferta de interessados, bem como devido a limitações operacionais na análise da documentação a ser apresentada", isso porque a norma interna da Caixa dispõe que o prazo deve ser "razoável ao caso concreto, tendo em vista as peculiaridades do objeto e a extensão da documentação a ser providenciada pelos interessados", isto é, "o prazo escolhido dentro da margem de discricionariedade conferida pela norma — deve atender ao princípio da razoabilidade, considerando-se as peculiaridades do objeto, a urgência da contratação, a extensão da documentação a ser apresentada e, ainda, a necessidade de atrair um número de interessados que represente o universo mercado". Considerando, no entanto, que os esclarecimentos trazidos pelo responsável comprovaram que o universo de credenciados fora bem expressivo, superando significativamente o número obtido no procedimento anterior, o relator concluiu que, "embora o princípio da isonomia não tenha sido plenamente respeitado, a falha identificada não prejudicou a amplitude do processo de credenciamento". Assim sendo, nos termos da proposta do relator, o Plenário decidiu considerar parcialmente procedente a denúncia, sem prejuízo de cientificar a entidade das seguintes orientações, com*



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

*vistas a prevenir reincidências: I) "a divulgação antecipada, junto às empresas já credenciadas em procedimento anterior, de informações referentes a novo processo de credenciamento antes da publicação do respectivo edital colide com o princípio da isonomia e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União"; II) -não se coaduna com os princípios regentes dos procedimentos licitatórios e assemelhados, bem como das seleções públicas em geral, a redução de prazos sob a motivação de reduzir o número de participantes"; e III) "na elaboração dos avisos de credenciamento, a escolha do prazo entre a publicação do edital e a entrega dos documentos, dentro da margem discricionária prevista no item 3.2. I. I do Manual Normativo AD244 da Caixa Econômica Federal, deve guiar-se pelo interesse público e pelo princípio da razoabilidade, considerando as peculiaridades do objeto, a urgência da contratação, a extensão da documentação a ser apresentada e, ainda, a necessidade de atrair um número de interessados que represente o universo do mercado". (Acórdão 436/2020 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Raimundo Carreiro.)*

**Desta forma, entende-se que o processo em comento poderá ter êxito em sua contratação por meio do sistema de credenciamento, conforme as justificativas e fatos apresentados pela Secretaria demandante.**

**Quanto ao preço, a secretaria demandante acostou aos autos declaração atestando não ter encontrado orçamentos com a mesma similaridade do objeto e apto a comprovar os preços praticados no âmbito da administração pública, motivo pelo qual acostou orçamentos de instituições locais.**

Convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos serviços a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do credenciamento.

Cumprido destacar que as disposições das Minutas de Edital, Anexos e Contrato Administrativo, devem se apresentar em perfeita harmonia, visto que disparidades existentes podem dificultar a futura execução do contrato. Portanto, recomenda-se que o Setor de Licitações realize a revisão de todas as minutas após as alterações/adequações orientadas, atentando-se para as divergências **eventualmente** existentes.

~~No~~ que tange a prorrogação do contrato, com supedâneo no art. 57, II, da Lei nº. 8.666/93, o TCU possui amplo entendimento no sentido de que a possibilidade engloba apenas os serviços tidos como de prestação continuada. De igual modo, de que deve a Administração definir e justificar, em processo próprio, quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares.

Consoante noção cediça, compulsando o acervo desta municipalidade foi constatado a inexistência de normativa que disciplinasse os serviços considerados como contínuo, motivo pelo



GOVERNO DE MATO GROSSO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSCIMEIRA  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

qual — conforme já indicado em inúmeros pareceres anteriores — condiciono o parecer a supressão da possibilidade da citada prorrogação contratual à exemplo do item 13.1, fls. 019, do Edital e cláusula 16ª, fls.029, do Termo de Adesão.

Quanto a cláusula de eleição de foro contida no Termo de Adesão, fls.029, fica condicionado a correção, com a devida alteração para o foro da Justiça Estadual da Comarca de Juscimeira-MT e para a Subseção Judiciária da Justiça Federal de Rondonópolis-MT, conforme o caso.

Há que se destacar necessária correção do erro material incluso no Anexo II da Minuta do Termo de Credenciamento, mormente ao ponto em que referencia o procedimento como: “Chamada Pública nº. 001/2016”.

Por fim, insta consignar o erro material contido na referência do número do credenciamento como “003/2022”, sendo o correto o “002/2022”.

### CONCLUSÃO

A questão analisada resume-se tão-só na legalidade do Edital apresentado e, que pelo acima exposto, a Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Juscimeira-MT opina pelo prosseguimento do processo administrativo desde que atendida(s) a(s) ressalva(s) condicionante(s) retomada(s). É o **PARECER**.

Este é o parecer do ponto de vista estritamente jurídico, salvo melhor entendimento das autoridades superiores.

À douta consideração superior.

Atenciosamente,

**Juscimeira-MT, 20 de julho de 2022.**

(assinatura digital<sup>1</sup>)  
**Túlio Aguiar Tabosa**  
**Procurador-Geral do Município**  
**OAB/MT 25.531**

<sup>1</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos das Leis Federais nº. 11.419/2006 e 14.063/2020.

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/F32E-D37D-7855-4DB3> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: F32E-D37D-7855-4DB3



### Hash do Documento

870CB173039714F80A579BEF51686006EABD4451584CB15619A573F339E0CAFE

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 20/07/2022 é(são) :

- Tulio Aguiar Tabosa (Signatário) - 003.169.831-01 em 20/07/2022  
16:08 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

