



PARECER DIJA/PGM nº 020/2024

Processo Administrativo nº 01.067.485/23-35

Interessada: Secretaria Municipal de Governo

Assunto: Análise Minuta do Edital para Credenciamento – Lei nº 14.133/2021.

Data de emissão do parecer: 31/01/2024

EMENTA: CHAMAMENTO PÚBLICO - LEI Nº 14.133/2023 – DECRETO MUNICIPAL Nº 18.240/2023 – CREDENCIAMENTO – PROGRAMA BH MAIS FELIZ – POSSIBILIDADE DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL COM RESSALVAS.

I – RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo administrativo submetido a esta Diretoria Jurídica, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, para análise e manifestação acerca da possibilidade de publicação da minuta de edital de chamamento público para o credenciamento de pessoas jurídicas com experiência comprovada no ramo de atividade proposto para prestação de serviços em oficinas e apresentações artísticos-culturais e atividades de educação ambiental, esportes e lazer, durante o ano de 2024, no âmbito das atividades promovidas pelo movimento Belo Horizonte Mais Feliz.

2. O processo administrativo encontra-se instruído com a seguinte documentação:

- Autorização para realização de Chamamento Público (fl. 03);
- Solicitação de compras e serviços (fls. 04/05);
- Justificativa (fl. 07);
- Planilha comparativa de preços (fls. 09/10);
- Orçamentos (fls. 11/85);
- ETP (fls. 87/89);
- Projeto básico (fls. 91/105);
- Declaração de compatibilidade com a LRF (fl. 107);



- Portaria conjunta GP/SMGO (fl. 108);
- OF.CCG/GP/Nº. 022/2023 – demanda 4115/2023 (fls. 109/110);
- Ofício DPGF-GO/SUALOG nº 118/2023 (fl. 111);
- Delegação de competência para realização do procedimento (fl. 112);
- Edital de Chamamento Público nº 002/2023 (fls. 114/139);
- Encaminhamento à Assessoria Jurídica (fl. 140).

3. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos, incumbindo a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Política Urbana e nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

II.1 – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

5. A Constituição da República de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade de licitação para as obras, serviços, compras e alienações a serem realizados pela Administração Pública.

6. Excepcionalmente à obrigatoriedade da licitação, a lei poderá fixar hipóteses contratação direta. A Lei nº 14.133/2021, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em seu art. 74, IV, trouxe hipóteses de inexigibilidade:

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;



7. A inexigibilidade ocorre quando a competição é inviável. O Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira discorrendo sobre a inviabilidade de competição explica:

“... a inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição...tecnicamente, é possível afirmar que a inexigibilidade não retrata propriamente uma exceção à regra da licitação, mas, sim, uma hipótese em que a regra sequer é aplicada. Trata-se da não incidência da regra constitucional da licitação, em razão da ausência do seu pressuposto lógico: a competição...”¹

8. A SMGO, para a contratação de pessoas jurídicas com experiência comprovada no ramo de atividade proposto para prestação de serviços em oficinas e apresentações artísticos-culturais e atividades de educação ambiental, esportes e lazer, durante o ano de 2024, no âmbito das atividades promovidas pelo movimento Belo Horizonte mais feliz, optou pela utilização do credenciamento, que é definido pela Nova Lei de Licitações e Contratos em seu art. 6, XLIII, *in verbis*:

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

...

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;

9. O credenciamento é espécie de procedimento auxiliar, encontrando definição nos arts. 78, I e 79 da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

I - credenciamento;

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;

...

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;

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, 11ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Método, 2023, pág. 464.



- 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.

10. O professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira conceitua o credenciamento nos seguintes termos:

“...o sistema de credenciamento permite a seleção de potenciais interessados para posterior contratação, quando houver interesse na prestação de serviços pelo maior número possível de pessoas. A partir de condições previamente estipuladas por regulamento do Poder Público para o exercício de determinada atividade, todos os interessados que preencherem as respectivas condições serão credenciados e poderão prestar os serviços. Não há, portanto, competição entre interessados para a escolha de um único vencedor, mas, sim, a disponibilização universal do serviço para todos os interessados que preencherem as exigências previamente estabelecidas pelo Poder Público...”²

11. Assim, o papel do credenciamento, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, é permitir que a Administração selecione todos os particulares que preencham os requisitos descritos no edital, possibilitando, assim, a maior eficiência e racionalidade das contratações realizadas pela Administração Pública.

12. No âmbito municipal o credenciamento foi regulamentado pelo Decreto nº 18.240/2023:

Art. 1º – O procedimento auxiliar de credenciamento, no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo, obedecerá ao disposto neste decreto e é aplicável às licitações e contratações realizadas com base na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Parágrafo único – Além dos procedimentos previstos no art. 79 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, **o credenciamento de interessados poderá ser utilizado sempre que houver inviabilidade de competição, quando o objetivo da administração for dispor da maior rede possível de prestadores de serviços mediante condições padronizadas e previstas no instrumento de convocação, sem diferenciação de tratamento entre os credenciados.** (destaque nosso)

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, 11ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Método, 2023, pág. 467.



13. A utilização do credenciamento é válida, dentre outros, quando ocorrer casos de contratação paralela e não excludente, ou seja, quando é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas.

14. Desta forma, diante das justificativas apresentadas, em especial naquela contida em fl. 07, a SMGO optou pela realização do credenciamento para as contratações que agora necessita, em conformidade com o que possibilitam o Decreto Municipal nº 18.240/2023 e a Lei nº 14.133/2021.

II.2 - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

15. O documento de fl. 03 contém a autorização para abertura do processo.

16. A solicitação municipal de compras e serviços de fls. 04/05 foi aprovada pelo ordenador de despesas.

17. O Estudo Técnico Preliminar – ETP foi acostado aos autos às fls. 87/89, e sobre ele teceremos comentários em tópico próprio. Neste ínterim, foi juntado também documento denominado projeto básico (fls. 91/105).

18. A autorização da CCG e a declaração de compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal estão em fls. 107/110.

19. A minuta de Edital foi juntada às fls. 114/139 e também será analisada em tópico posterior.

II.3 – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

20. O estudo técnico preliminar – ETP foi definido no art. 6º, inciso XX da Lei nº 14.133/2021 nos seguintes termos:

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



XX - estudo técnico preliminar: 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;

21. No âmbito municipal o Decreto nº 18.347/2023 regulamenta o ETP, devendo ser elaborado na fase de planejamento:

Art. 3º – O ETP é o documento que evidencia o problema a ser resolvido para satisfação do interesse público, bem como a melhor solução dentre as possíveis, servindo de base à elaboração do Termo de Referência – TR – e dos demais documentos técnicos pertinentes, caso se conclua pela viabilidade da contratação. (destaque nosso).

22. A SMGO apresentou seu ETP às fls. 87/89 dos autos, tendo feito-o sem qualquer ressalva de utilização de minuta padrão, como determina o §2º do art. 19 da Lei nº 14.133/21.

23. Os itens 2 e 3, no entanto, não correspondem ao que prevê o “alinhamento entre a contratação e o planejamento” e “descrição da necessidade”, como prevê o modelo padronizado. Desta feita, sugere-se a alteração de ambos os dispositivos, a fim de que abordem a *“demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, bem como identificação da previsão no Plano Anual de Compras, ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão neste plano”* e a *“a necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público”*.

24. Desta feita, constará na conclusão deste Parecer a necessidade de alteração do documento ora analisado.

II.4. – PROJETO BÁSICO

25. O processo foi instruído por um documento denominado “projeto básico”, e o conceito legal deste instituto está definido na Lei nº 14.133/21 da seguinte forma:

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



XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);

26. Como se vê, o Projeto Básico é um documento complexo e detalhado que contempla descrição de elementos para direcionamento de obra, conforme disposto nas alíneas “a” a “f” do inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/21.

27. O caso concreto, no entanto, não nos parecer ter tais características. Ao revés, trata-se de um credenciamento para prestação de serviços comuns, o que, em tese, atrai a elaboração de Termo de Referência, e não de um projeto básico.



28. Desta feita, o documento será analisado como se fosse um termo de referência, ficando desde já ressalvado que, caso a SMGO entenda necessário realizar de fato um projeto básico, este deverá ter todos os requisitos do colacionado art. 6º, inciso XXV e ser submetido a nova análise jurídica.

29. O item 1 do documento coloca como objeto do certame a “*realização de credenciamento de pessoas jurídicas instituídas no Município de Belo Horizonte ou em sua região metropolitana*”, não trazendo, contudo, qualquer justificativa para a limitação geográfica do caso. Sendo assim, a limitação deve ser justificada no processo ao, revés, excluída, a fim de que não haja cerceamento indevido da participação de interessados.

30. O item 2 traz a justificativa de realização do chamamento; o item 3, os resultados esperados com as ações; o item 4 elenca as dotações orçamentárias das despesas.

31. O item 5, por sua vez, referencia valores e categorias de serviços; e o item 6 traz regras sobre o credenciamento em si.

32. O item 7 traz as condições necessárias à participação, e, aqui, reforça-se a ressalva feita sobre o preâmbulo (item 1) do documento: possível limitação geográfica sem justificativa. Demais disso, o item 7.3 “a” prevê que é vedada a participação no edital de pessoas jurídicas que “*estejam constituídas sob a forma de consórcio, conforme justificativa para a vedação no Termo de Referência*”. A justifica, entretanto, encontra-se no item 7.3.1 do próprio documento, razão pela qual sugere-se a retificação do item a fim de evitar informações conflitantes.

33. O item 7.4, por fim, veda a participação de pessoas físicas no credenciamento, sem trazer justificativa para tanto. Em consagração à regra da motivação dos atos administrativos, sobretudo aqueles restritivos de direitos, deve a SMGO justificar a limitação ali aposta.



34. O item 8 trata das inscrições de propostas para o Programa, e o 8.1 tem a seguinte redação: “As inscrições de propostas para o movimento BH Mais Feliz acontecerão ao longo de 28 dias contados (...)”
35. O credenciamento, no entanto, é procedimento a ser mantido permanentemente aberto, de forma que, ainda que se possa estabelecer regras para organização de etapas, a possibilidade de ingresso não pode ser limitada no tempo.
36. Veja o que dizem a Lei nº 14.133/21 e o Decreto nº 18.240/23 a esse respeito:

Lei nº 14.133/21

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses 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;

Decreto nº 18.240/23

Art. 10 – A administração deve permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

§ 1º – Haverá republicação do edital, com periodicidade não superior a vinte e quatro meses, para garantir a publicidade efetiva do procedimento.

§ 2º – A depender do objeto e de forma devidamente motivada, o edital poderá estipular prazo para a assinatura de novos contratos, de modo a permitir melhor fiscalização e controle do fornecimento do bem ou serviço por parte dos credenciados.

37. Repise-se: o cadastramento não obriga à contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, mas a oportunidade de participar do certame deve ser ofertada a todos aqueles que assim o desejarem e cumprirem as regras do edital, independentemente de prazo. Desta feita, sugere-se a alteração deste ponto no documento, a fim de que o procedimento seja mantido permanentemente aberto, o que deve ser reproduzido também no Edital.
38. Já o item 8.8, que prevê a necessidade de entrega de comprovante de endereço para a realização da inscrição, além de conter a limitação geográfica já comentada no tópico 28 deste Parecer, conflita com seu próprio subitem 8.8.3, já que aquele prevê a



necessidade de comprovantes dos anos de 2023 e 2024 e este fala em comprovantes do ano de 2022.

39. O item 16.7, que trata das disposições gerais, prevê valor prévio a ser pago pelo Município de Belo Horizonte ao credenciado se o evento for cancelado em menos de 24 horas por razões meteorológicas. Aqui, indica-se a necessidade de alteração em razão do percentual indicado numericamente estar divergente do número por escrito.

40. Já o item 16.10 faz referência a um item 18.6 que, no entanto, não existe no referido documento, razão pela qual indica-se a necessidade de alteração.

41. Destaca-se que as sanções administrativas estão, ao que parece, em conformidade com as disposições do Decreto Municipal nº 18.096/2022.

42. De modo geral, salvo as ressalvas acima apontadas, o documento apresentado pela SMGO contém disposições necessárias para servir com Termo de Referência.

43. Não foi abordada, contudo, a possibilidade (ou não) de subcontratação do objeto, conforme preconiza o art. 122, §3º da Lei nº 14.133/21, razão pela qual sugere-se a inserção deste ponto a fim de evitar omissões no caso concreto.

44. Assim, temos que o documento, após as correções indicadas nos subitens deste tópico, estará em conformidade com a legislação aplicável, ressaltando que tais alterações deverão ser reproduzidas nos demais documentos dos autos que possuam a mesma previsão.

II.5. - DA MINUTA DO EDITAL

45. O objeto do certame foi descrito no preâmbulo do documento, e contempla o sorteio como critério objetivo de distribuição da demanda nos casos em que haja mais interessados do que possibilidades de contratação:



(...) Em razão da diretriz de não se estabelecer competição entre os interessados, a Secretaria Municipal de Governo optou por credenciar e contratar todos os proponentes que preencham os requisitos dispostos na Seção 10 deste edital (considerando-se a realização de sorteio público para as situações em que haja mais interessados habilitados do que a viabilidade de contratação), o que proporcionará um melhor atendimento às finalidades de inclusão social e cultural e descentralização das atividades oferecidas aos munícipes.

46. Desta feita, pela redação constata-se restou atendida as disposições do art. 12 do Decreto Municipal nº 18.240/2023³.

47. O item 2 traz à tona elucidações sobre o Programa BH Mais Feliz; o item 3 o objetivo do Programa; já o item 4 traz as regras para impugnação do certame, na forma do art. 164 e seguintes da Lei nº 14.133/21.

48. O item 5 traz as condições necessárias para a participação, e, assim como já comentado nos tópicos 29 e 33 deste Parecer, solicita-se a justificativa para imposição de restrições geográficas e de participação de pessoas físicas.

49. O item 8 do Edital traz a limitação temporal para inscrição de interessados, razão pela qual deve observar o disposto nos tópicos 35, 36 e 37 deste Parecer.

50. Faz-se, por fim, ao item 18.7 do Edital, a mesma observação feita no tópico 39 deste parecer: indica-se a necessidade de alteração em razão do percentual indicado numericamente estar divergente do número por escrito.

51. A fim de cumprir a determinação do art. 79, parágrafo único, inciso I da Lei n 14.133/21, o Edital deverá ser divulgado no sítio oficial da Prefeitura.

³ Decreto Municipal nº 18.240/2023, Art. 12 – Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, o edital deverá prever os critérios objetivos de distribuição da demanda, podendo ser adotados, dentre outros, os seguintes:

I – convocação dos credenciados por ordem de inscrição;

II – sorteio;

III – localidade ou região onde serão executados os trabalhos.



52. Cumpre destacar que no momento da contratação deverá a SMC registrar as cotações de mercado vigentes, nos termos do art. 20 do Decreto Municipal nº 18.240/2023.

53. A minuta de edital, após realizadas as correções indicadas neste tópico, estará em conformidade com a legislação.

III – CONCLUSÃO

54. Por todo exposto e por estar de acordo com a legislação vigente, opinamos pela legalidade pela publicação do edital, **desde que** cumpridas todas as ressalvas deste Parecer, com destaque para as orientações dispostas nos itens **23, 28, 29, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 48, 49, 51 e 52.**

55. É a manifestação, ressalvando o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, além dos aspectos técnicos, econômico-financeiros que fogem da competência desta Assessoria.

56. À consideração superior.

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2024.

Raíssa Morais Lara Martins
BM 310.111-6 – OAB/MG nº 150.972

De acordo: