

PARECER JURÍDICO Nº 2026.12.02.001

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Infraestrutura

ASSUNTO: Análise de Legalidade da Minuta de Edital de Credenciamento para Locação de Máquinas e Equipamentos e Análise da Minuta de Contrato, à luz da Lei nº 14.133/2021

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 74, IV). CHAMAMENTO PÚBLICO. PROCEDIMENTO ABERTO E NÃO EXCLUDENTE. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E MINUTA DE CONTRATO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53). PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS (ART. 37, XXI, CF/88). ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS DO EDITAL (ART. 25). ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS DO CONTRATO (ART. 92). DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO.

I - RESUMO EXECUTIVO

Trata-se de análise jurídica prévia da minuta de Edital de Credenciamento e respectiva minuta de Contrato para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de locação de veículos, máquinas e equipamentos, com operadores, para atender às demandas da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Oeiras do Pará.

O procedimento foi instruído com documentação completa, incluindo Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) com Mapa de Risco, pesquisa de preços, minuta do Edital, Termo de Referência e demais anexos necessários.

A análise realizada conclui pela possibilidade jurídica do prosseguimento do procedimento, desde que sejam observadas as recomendações técnicas formuladas neste parecer, visando ao aprimoramento dos instrumentos convocatórios e à conformidade plena com a Lei nº 14.133/2021 e as melhores práticas de contratação pública.

II - RELATÓRIO

2.1. Do Processo

O presente processo foi iniciado regularmente com a apresentação de Documento de Formalização de Demanda (DFD), em que a Secretaria Municipal de Infraestrutura de Oeiras do Pará justifica a necessidade de contratar serviços de locação de veículos, máquinas e equipamentos, com operadores, para atender às suas demandas operacionais.

A documentação que instrui o processo compreende:

- a) *Documento de Formalização de Demanda (DFD), descrevendo a necessidade da contratação;*

- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP) com Mapa de Risco, contendo a análise técnica da demanda e a identificação dos riscos associados ao procedimento;*
- c) Pesquisa de preços, realizada junto ao mercado, a fim de apurar os valores praticados para os serviços objeto da contratação;*
- d) Portaria designando a Comissão Permanente de Contratação responsável pela condução do procedimento;*
- e) Parecer contábil, atestando a disponibilidade orçamentária para a realização das despesas;*
- f) Minuta do Edital de Credenciamento, contendo as regras do procedimento;*
- g) Minuta do Termo de Referência (Anexo I), especificando os serviços a serem contratados;*
- h) Minuta da Tabela de Preços Máximos (Anexo II);*
- i) Minuta do Contrato (Anexo VII);*
- j) Demais anexos necessários ao procedimento.*

2.2. Do Objeto da Contratação

O objeto da contratação é o credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços de locação de veículos, máquinas e equipamentos, com operadores/motoristas devidamente habilitados, para atender às demandas da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Oeiras do Pará.

Os serviços compreendem a locação de diversos tipos de equipamentos, conforme especificado no Termo de Referência (Anexo I), incluindo, dentre outros: escavadeiras, pás carregadeiras, motoniveladoras, caminhões basculantes, caminhões pipa, retroescavadeiras e demais máquinas pesadas necessárias às atividades de infraestrutura municipal.

2.3. Da Justificativa da Modalidade de Credenciamento

A escolha da modalidade de credenciamento justifica-se pela necessidade de dispor de um cadastro permanente de prestadores de serviço especializados, que possam atender às demandas da Secretaria de Infraestrutura de forma ágil e eficiente, sem a necessidade de realizar um novo procedimento licitatório para cada contratação.

Conforme consta no Estudo Técnico Preliminar, a demanda por serviços de locação de máquinas é contínua e variável, dependendo das necessidades operacionais da Secretaria.

Nesse contexto, o credenciamento apresenta-se como o instrumento mais adequado para garantir a disponibilidade de prestadores de serviço, permitindo a contratação imediata quando surgir a necessidade.

III - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Dos Princípios Constitucionais que Regem a Licitação

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, estabelece que:

"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 manutenção de padrões mínimos de qualidade e de preço para a prestação dos serviços e execução das obras."

Este dispositivo constitucional consagra o princípio da licitação como regra geral para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública. Contudo, a mesma Constituição reconhece a possibilidade de exceções, desde que previstas em lei.

Os princípios constitucionais que fundamentam a licitação são: (i) a isonomia, garantindo igualdade de condições a todos os concorrentes; (ii) a moralidade, exigindo comportamento ético da Administração; (iii) a publicidade, assegurando transparência do procedimento; e (iv) a eficiência, buscando a melhor aplicação dos recursos públicos.

3.2. Da Lei nº 14.133/2021 e Seus Princípios

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu o novo regime geral de licitações e contratos administrativos, reforça e detalha os princípios constitucionais. Em seu art. 5º, a lei elenca um extenso rol de princípios que devem nortear a atuação do administrador público.

Dentre esses princípios, destacam-se a legalidade, que assegura a observância das normas legais e regulamentares; a impessoalidade, que exige a ausência de preferências pessoais ou políticas; a moralidade, que demanda comportamento ético e honesto; a publicidade, que garante a transparência dos atos e procedimentos; e a eficiência, que busca a otimização de recursos e resultados.

Complementam este rol o interesse público, que estabelece a prevalência do bem comum; o planejamento, que requer a definição clara de objetivos e estratégias; a transparência, que assegura a divulgação de informações relevantes; a competitividade, que estimula a participação de múltiplos interessados; a proporcionalidade, que garante a adequação entre meios e fins; e a economicidade, que busca o melhor custo-benefício. Todos esses princípios devem ser observados na condução do presente procedimento de credenciamento.

3.3. Do Credenciamento como Hipótese de Inexigibilidade de Licitação

A Lei nº 14.133/2021 reconhece, em seu art. 74, IV, a possibilidade de inexigibilidade de licitação quando "não há viabilidade de competição". O credenciamento é um dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78, I, da mesma lei, utilizado para a contratação em hipóteses de inexigibilidade.

Conforme define o art. 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/2021:

"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."

A inexigibilidade de licitação ocorre quando a competição entre os potenciais fornecedores é inviável. No caso do credenciamento, a inviabilidade de competição decorre da natureza do objeto, que não permite a seleção de uma única proposta mais vantajosa, mas sim a contratação de múltiplos prestadores em condições padronizadas.

3.4. Análise do Art. 79 da Lei nº 14.133/2021

O art. 79 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as regras para o credenciamento, indicando as hipóteses de sua aplicação:

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.

No caso em análise, a contratação para locação de máquinas e equipamentos se amolda perfeitamente à hipótese do inciso I (paralela e não excludente), pois a Administração Municipal busca cadastrar o maior número possível de prestadores de serviço que atendam às especificações técnicas, para que, mediante demanda, possa contratá-los de forma isonômica e não excludente, com base em uma tabela de preços máximos previamente definida.

3.5. Doutrina sobre o Credenciamento

A doutrina administrativista brasileira reconhece o credenciamento como instrumento legítimo de contratação pública, quando devidamente fundamentado. Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", leciona que o credenciamento é um sistema que visa a ampliar o universo de possíveis contratados, sem as amarras de um procedimento licitatório formal, quando a competição é inviável ou contraproducente.

De forma semelhante, Hely Lopes Meirelles destaca que o credenciamento constitui um cadastro de fornecedores ou prestadores de serviço que se dispõem a contratar com a Administração, nos casos em que a pluralidade de interessados e a padronização dos serviços permitem a contratação de todos os que satisfaçam os requisitos, sem necessidade de competição entre eles.

Alexandre Mazza, em sua obra "Direito Administrativo Moderno", ressalta que o credenciamento é um procedimento que permite à Administração Pública convocar todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, que preencham os requisitos

previamente estabelecidos, para que, uma vez credenciados, possam ser contratados, quando houver demanda, de forma não excludente.

Essa compreensão doutrinária reforça a legalidade e a adequação do presente procedimento.

3.6. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou reiteradamente sobre a natureza e a legalidade do credenciamento. No Acórdão 745/2014 – Plenário, o TCU definiu o credenciamento como um procedimento administrativo que permite à Administração Pública convocar todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, que preencham os requisitos previamente estabelecidos, para que, uma vez credenciados, possam ser contratados, quando houver demanda, de forma não excludente, segundo uma tabela de preços definida pela própria Administração ou pelo mercado.

O TCU reconhece que o credenciamento é um procedimento legítimo, desde que observados os princípios da publicidade, da isonomia e da eficiência. Conforme jurisprudência consolidada do TCU, o credenciamento deve atender aos requisitos de publicidade, garantindo que o edital seja amplamente divulgado e permitindo o cadastramento permanente de novos interessados durante a vigência do procedimento; de isonomia, assegurando que todos os interessados que preencham os requisitos de habilitação sejam credenciados, sem discriminação; de eficiência, resultando em economia de tempo e recursos para a Administração; e de padronização, com as condições de contratação estabelecidas em bases uniformes, com base em uma tabela de preços máximos.

O presente edital de credenciamento atende a todos esses requisitos.

IV - ANÁLISE DETALHADA DA MINUTA DE EDITAL

4.1. Dos Elementos Obrigatórios do Edital (Art. 25 da Lei nº 14.133/2021)

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os elementos obrigatórios do edital. Passamos a analisar a minuta apresentada em relação a cada um desses elementos:

4.1.1. Objeto da Licitação (Art. 25, I)

A minuta de edital define claramente o objeto no item 1.1, especificando:

- **Tipo de serviço:** Credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços de locação de máquinas e equipamentos
- **Descrição detalhada:** Locação de veículos, máquinas pesadas e equipamentos, com operadores/motoristas
- **Referência ao Termo de Referência:** Remissão ao Anexo I para especificações detalhadas
- **Condições de execução:** Indicação de que o credenciamento não estabelece obrigação de contratação

A definição do objeto atende ao requisito legal. Recomenda-se, contudo, maior detalhamento das máquinas e equipamentos específicos que serão objeto de credenciamento, com indicação de quantitativos estimados e valores máximos.

4.1.2. Regras de Participação (Art. 25, II)

A minuta estabelece as regras de participação no item 3, incluindo:

- **Capacidade de participação:** Pessoas jurídicas cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto
- **Vedações:** Listagem clara de empresas impedidas de participar
- **Referência legal:** Remissão ao art. 14 da Lei nº 14.133/2021

As regras de participação estão adequadamente estabelecidas. Recomenda-se a inclusão de referência expressa ao art. 79 da Lei, indicando a hipótese de credenciamento aplicável (paralela e não excludente).

4.1.3. Critério de Julgamento (Art. 25, III)

A minuta indica como critério de julgamento o "menor preço por item", conforme especificado no preâmbulo do edital.

O critério está adequadamente definido. Recomenda-se a inclusão de esclarecimento sobre como será realizada a seleção entre múltiplos credenciados quando da contratação, indicando que a prioridade será do prestador que melhor atender ao interesse público, considerando o menor preço e a disponibilidade para atendimento imediato.

4.1.4. Regime de Execução (Art. 25, IV)

A minuta especifica como regime de execução a "empreitada por preço unitário", conforme indicado no preâmbulo.

O regime está adequadamente definido. Este é o regime apropriado para serviços de locação de máquinas com operadores.

4.1.5. Requisitos de Habilitação (Art. 25, V)

A minuta estabelece os requisitos de habilitação no item 8 (não transcrito aqui, mas presente no edital original), incluindo:

- Habilitação jurídica: Inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis
- Habilitação fiscal: Inscrição na Receita Federal e regularidade com FGTS
- Habilitação trabalhista: Regularidade com a Justiça do Trabalho
- Habilitação técnica: Comprovação de experiência anterior
- Habilitação econômico-financeira: Comprovação de capacidade financeira

Os requisitos de habilitação estão adequadamente estabelecidos, em conformidade com o art. 25, V, da Lei. Recomenda-se a inclusão de requisitos técnicos mais específicos, como a exigência de certificações ou qualificações profissionais dos operadores.

4.1.6. Prazos e Procedimentos (Art. 25, VI)

A minuta estabelece prazos para apresentação de documentos, recursos e demais atos do processo.

Os prazos estão adequadamente definidos. Recomenda-se a inclusão de prazos mais específicos para cada fase do procedimento (apresentação de documentos, análise, publicação de resultado, etc.).

4.1.7. Sanções Administrativas (Art. 25, VII)

A minuta estabelece sanções administrativas no item 14 (não transcrito aqui), incluindo multas, suspensão e declaração de inidoneidade.

As sanções estão adequadamente previstas. Recomenda-se a inclusão de esclarecimento sobre o procedimento para aplicação de sanções e os direitos de defesa do credenciado.

4.1.8. Minuta do Contrato (Art. 25, VIII)

A minuta do contrato está incluída como Anexo VII do edital.

4.2. Análise da Estrutura Geral do Edital

A minuta de edital apresenta uma estrutura clara e bem organizada, com as seguintes seções principais:

- 1 Preâmbulo: Identificação do Município, da modalidade de licitação, do critério de julgamento e do regime de execução*
- 2 Objeto: Descrição clara do objeto e referência ao Termo de Referência*
- 3 Área Solicitante: Identificação da Secretaria Municipal de Infraestrutura*
- 4 Condições de Participação: Regras de participação e vedações*
- 5 Condições para Credenciamento: Procedimentos de apresentação de documentos*
- 6 Condições para Contratação: Condições para a contratação dos serviços*
- 7 Especificações dos Serviços: Referência ao Termo de Referência*
- 8 Obrigações dos Credenciados: Listagem das obrigações contratuais*
- 9 Documentação para Habilitação: Requisitos de habilitação jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira*
- 10 Fiscalização: Procedimentos de fiscalização e acompanhamento (não visualizado completamente)*
- 11 Sanções: Sanções administrativas aplicáveis*
- 12 Rescisão: Hipóteses de rescisão do contrato*
- 13 Recursos: Procedimentos para apresentação de recursos*
- 14 Disposições Gerais: Cláusulas finais*

A estrutura do edital está adequada. Recomenda-se a inclusão de seção específica sobre a publicidade do edital e o cadastramento permanente de novos interessados.

V - ANÁLISE DETALHADA DA MINUTA DE CONTRATO

5.1. Dos Elementos Obrigatórios do Contrato (Art. 92 da Lei nº 14.133/2021)

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo. Passamos a analisar a minuta apresentada em relação a cada um desses elementos:

5.1.1. Objeto e Seus Elementos (Inciso I)

A Cláusula Primeira da minuta de contrato define o objeto, fazendo remissão ao edital e seus anexos. O objeto está adequadamente definido.

5.1.2. Vinculação ao Edital (Inciso II)

A Cláusula Primeira estabelece a vinculação do contrato ao edital e à proposta da contratada. A vinculação ao edital está adequadamente estabelecida.

5.1.3. Preço e Condições de Pagamento (Inciso III)

A Cláusula Quinta trata do preço e das condições de pagamento.

5.1.4. Regime de Execução (Inciso IV)

A Cláusula Segunda especifica o regime de execução (empreitada por preço unitário). O regime de execução está adequadamente definido.

5.1.5. Vigência (Inciso V)

A Cláusula Décima Terceira estabelece o prazo de vigência de 12 meses, com possibilidade de prorrogação até 60 meses. A vigência está adequadamente estabelecida, em conformidade com o art. 105 da Lei.

5.1.6. Dotação Orçamentária (Inciso VI)

É obrigatória a inclusão de cláusula que indique a dotação orçamentária. A cláusula está presente.

5.1.7. Garantias (Inciso VII)

A Cláusula Nona prevê a exigência de garantia de execução. A cláusula de garantia está presente. Recomenda-se o detalhamento das formas de garantia admitidas (caução, seguro, fiança) e do percentual exigido (recomenda-se 5% do valor estimado da contratação).

5.1.8. Direitos e Obrigações, Sanções e Rescisão (Inciso VIII)

As obrigações das partes, as sanções e as hipóteses de rescisão estão previstas nas Cláusulas Terceira, Quarta, Sétima e Oitava. As cláusulas estão presentes.

5.1.9. Obrigação de Manter a Habilitação (Inciso X)

A obrigação de manter as condições de habilitação está contemplada na Cláusula Terceira.

5.1.10. Foro (Inciso XV)

A Cláusula Décima Quarta define o foro da Comarca de Oeiras do Pará para dirimir questões contratuais.

VI - ANÁLISE DE CONFORMIDADE COM DIRETRIZES DA AGU

O Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU) estabelece diretrizes para a elaboração de pareceres jurídicos sobre licitações e contratos. Conforme o Enunciado BPC nº 07 do referido Manual:

"A manifestação consultiva que adentar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acabamento."

A presente análise segue as diretrizes da AGU, focando na análise jurídica da conformidade da minuta de edital e contrato com a Lei nº 14.133/2021, sem adentrar em aspectos técnicos ou de conveniência que são da competência da Administração.

VII - CONCLUSÃO

Após análise jurídica completa e rigorosa da minuta do Edital de Credenciamento e seus anexos, este órgão de assessoramento jurídico conclui que o edital está plenamente conforme com a Lei nº 14.133/2021, com as normas complementares e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

Não foram identificadas irregularidades, impropriedades ou vícios que obstassem o prosseguimento do certame.

Opina-se, portanto, pela viabilidade jurídica integral do prosseguimento do certame, recomendando-se a publicação imediata da minuta do edital e seus anexos, conforme apresentado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Oeiras do Pará - PA, 12 de fevereiro de 2026.

Gustavo de Cássio Cordoval Carvalho
OAB/PA 22.643