



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer nº 90/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3107002/2025/SUPRI/SEMAS

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO E SEUS ANEXOS RELATIVOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMO INSTRUTORES E OFICINEIROS TERMOS DA LEI 14.133/2021.

CREDENCIAMENTO Nº 001/2026/SEMAS

À Secretária de Suprimentos e Licitações,

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, acima identificado, encaminhado para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, nos termos da interpretação sistêmica do art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

Os autos administrativos estão compostos de 375 folhas numeradas e rubricadas relativo à instrução do procedimento de Credenciamento n. 001/2026 **VISANDO O CREDENCIAMENTO DE PESSOAS FÍSICAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMO INSTRUTORES E OFICINEIROS DE INTERESSE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CASTANHAL**, conforme especificações e etapas contidas no Documento de Formalização de Demanda n. 027/2025.

A justificativa apresentada para realização do processo de credenciamento de profissionais especializados para ministrar aulas aos munícipes em situação de vulnerabilidade, foi fundamentada nos termos do art. 78, I da Lei 14133/2021 e Lei 7.742/1993 por se apresentar como instrumento mais eficiente e legalmente adequado na formação de um banco de profissionais qualificados para atender as demandas da Secretaria conforme sua necessidade. Além disso, a necessidade do referido processo está diretamente relacionada a missão da SEMAS em seu dever de fomentar o



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

desenvolvimento social e econômico do Município mediante a capacitação de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Os autos do processo se encontram regularmente formalizado e instruído observando as diretrizes dispostas na Lei Federal nº 14.133/2021, com a seguinte documentação:

- a) Termo de abertura de processo administrativo, Ofício n. 869/202/SEMAS e Documento de Formalização de Demanda n. 027/2025 (fls. 01 e 49);
- b) Termo de autuação do processo administrativo n. 3107002/2025/SUPRI (fls. 50 e 51);
- c) Primeira cotação de preços, Relatório Resumido de Cotação, Mapa Comparativo de preços, Relatório Memorial de Cálculo, Curva ABC da cotação, Planilha Orçamentária, Proposta de atendimento – levantamento SENAI, despacho SUPRI solicitando nova cotação para os itens 37; 39 e 40; 42 e 44 (fls. 52 a 112);
- d) Segunda cotação de preços, Relatório Resumido de Cotação, Mapa Comparativo, Relatório Memorial de Cálculo, Curva ABC da Cotação, Planilha Orçamentária (fls.113 a 163);
- e) Despacho SUPRI que informa a conclusão parcial do relatório de preços em virtude da impossibilidade da cotação dos itens 37, 39, 40, 42 e 44, Ofício n. 0594/2025-SUPRI para análise da viabilidade de exclusão dos itens pela Secretaria responsável e Ofício 1730/2025-SEMAS que se manifesta de forma favorável à exclusão dos itens (fls. 164 a 168);
- f) Solicitação de cotação de preços após a exclusão dos itens, Relatório Resumido de Cotação, Propostas para cotação de preços, Contratos administrativos com a mesma finalidade, Mapa Comparativo de Preços, Relatório Memorial de cálculo, Curva ABC da cotação, Justificativa e Relatório de pesquisa de preços e Planilha Orçamentária (fls. 170 a 317);

- g) Ofício n. 122/2026-SUPRI solicitação de designação e publicação de comissão do credenciamento e Ofício n. 074/2026 que apresenta resposta ao ofício 122/2026 pela SEMAS (fls. 318 e 319);
- h) Plano de Trabalho (fls. 320 a 337);
- i) Minuta do Edital e seus anexos (fls. 338 a 365);
- j) Solicitação de Dotação Orçamentária e despacho da dotação orçamentária (fls. 366 a 368);
- k) Autorização do Gestor, Declaração orçamentária e financeira (fls. 369 e 371);
- l) Termo de autuação do processo licitatório e Agente de contratação (fls. 372 e 373);
- m) Memorando n. 123/2026/SUPRI que solicita a análise e emissão de Parecer Jurídico (fls. 375).

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico. Ao administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

Segundo o art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 é necessária a análise e aprovação, pelo jurídico da Administração, das minutas dos editais de licitação, bem como as dos contratos, conforme preceitua o art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, abaixo transcrito:



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

O exame deste Núcleo Jurídico se dá nos termos da Lei nº 14.133/2021, a qual estabelece o conteúdo do preâmbulo do Edital e os elementos obrigatórios do instrumento convocatório.

Cabe ao jurídico analisar se estão contidas, no instrumento convocatório, as cláusulas necessárias requeridas pela legislação que regulamenta a matéria, bem como se os seus anexos estão de acordo com as regras estabelecidas no edital para a futura contratação.

No presente caso, a Administração Pública pretende adotar o procedimento auxiliar de Credenciamento com o fim de contratar pessoas físicas para prestação de serviço como instrutores e oficineiros de interesse da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Portanto, antes da análise do procedimento licitatório, é imperioso tecer uma análise acerca do procedimento de Credenciamento e seus fundamentos jurídicos.

I – DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO PÚBLICO

O credenciamento, conforme definido pelo art. 6º, XLIII da Lei nº 14.133/2021, constitui processo administrativo de chamamento público por meio do qual a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens, de modo que, uma vez atendidos os requisitos previamente estabelecidos, sejam habilitados e integrem cadastro apto à futura contratação, quando houver necessidade administrativa.

Trata-se de procedimento auxiliar adotado, especialmente na fase de planejamento da contratação, quando se verifica que a solução mais vantajosa ao interesse público não reside na seleção de um único fornecedor, mas sim na formação de um rol de prestadores aptos a atender demandas de forma simultânea ou conforme a conveniência da Administração.

Nesses casos, a competição se mostra inviável ou ineficaz, justificando a adoção do credenciamento como mecanismo mais adequado.

Importa destacar que o credenciamento não impõe à Administração o dever de contratar, tratando-se de mera expectativa de direito aos interessados. Todavia, uma vez optando pela contratação, deverá a Administração observar critérios objetivos e isonômicos, assegurando, em regra, a contratação de todos os credenciados que atendam às condições fixadas no edital, em conformidade com a demanda existente.

Cuida-se de verdadeiro chamamento público, fundado na inexigibilidade de licitação, em que a Administração viabiliza a contratação de múltiplos interessados, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e isonomia, bem como os parâmetros definidos no art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 79 da Lei nº 14.133 é previsto as três hipóteses em que o credenciamento é possível, qual seja, a paralela e não excludente em que ocorre contratações simultâneas em condições padronizadas; a de seleção a critério de terceiros que ocorre quando a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; e, por fim, em mercados fluidos casos em que há flutuação constante do valor da prestação. Vejamos.

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;

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.

A contratação de instrutores e oficineiros pretendido pela Administração Pública através do Credenciamento n. 001/2026/SEMAS configura hipótese de contratação de múltiplos prestadores de serviços (paralela e não excludente) para atender as demandas de cursos e oficinas de interesse da Secretaria de Assistência Social de Castanhal-PA sob condições uniformes e valores definidos, conforme plano de trabalho às fls. 320 a 337.

Verificado o conceito de credenciamento e seu enquadramento legal para contratação do objeto licitado, passa-se a análise da modalidade licitatória a ser utilizada nestes casos.

Conforme dito alhures, o credenciamento se funda na inexigibilidade licitatória nos termos do art. 74, IV da Lei 14133/2021, conforme vejamos:

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;

Deste modo, o credenciamento é procedimento auxiliar em que permite o cadastro de todos os prestadores de serviços que serão futuramente contratados através de inexigibilidade conforme for o interesse da Administração Pública.

No presente caso, a inexigibilidade é viabilizada, pois há pluralidade de potenciais contratados em condições equivalentes, não havendo qualquer competição entre os mesmos, uma vez que a Administração opta por admitir todos aqueles que

preenchem os requisitos previamente definidos, afastando a lógica da seleção mais vantajosa.

Portanto, o credenciamento público, fundamentado na inexigibilidade de licitação, constitui ferramenta legítima e eficiente para a Administração Pública, permitindo a adequada prestação de serviço em contextos nos quais a competição não se mostra viável. Ao conjugar flexibilidade administrativa com a observância dos princípios jurídicos, esse instituto contribui para a modernização das contratações públicas e para a efetividade das políticas públicas.

Cumprе destacar, ainda, algumas questões que devem ser observadas no procedimento de credenciamento pela Administração Pública.

O Decreto nº 11.878/2024, embora aplicável no âmbito federal, pode ser adotado como parâmetro orientador pelos entes municipais, especialmente no que se refere à disciplina das fases do procedimento de credenciamento. Referido normativo estabelece, entre outros aspectos, a necessidade de designação de comissão de contratação, a quem compete examinar e julgar os documentos de habilitação apresentados pelos interessados.

Na fase de habilitação, exige-se a apresentação de documentação apta a comprovar a capacidade técnica do proponente para a execução do objeto pretendido. Ademais, antes da formalização do contrato, o credenciado deverá comprovar a manutenção de todas as condições de habilitação exigidas no edital, assegurando a regularidade contínua da contratação.

Ademais, o Parágrafo Único do art. 79 também estabelece regras a serem observadas pela Administração Pública, vejamos:

Art. 79: (...)

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, incumbe à Administração Pública divulgar e manter disponíveis, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o edital de credenciamento, com condições padronizadas de contratação, de modo a viabilizar o cadastramento permanente de novos interessados durante toda a sua vigência. Igualmente, deve ser publicado o resultado do procedimento, contendo a relação atualizada dos credenciados.

Ressalte-se, ainda, que é assegurado aos fornecedores credenciados o direito de requerer o seu descredenciamento a qualquer tempo, sem prejuízo do cumprimento das obrigações assumidas em contratos já firmados, bem como das responsabilidades deles decorrentes.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Por fim, a legislação admite a denúncia do contrato por qualquer das partes, desde que observados os prazos e condições previamente estabelecidos no edital, garantindo-se, assim, segurança jurídica e previsibilidade às relações contratuais firmadas no âmbito do credenciamento.

Superada a fase preparatória, passa-se para análise do edital.

O edital é o ato convocatório da licitação e sua principal função é estabelecer as regras definidas para a realização do procedimento, as quais são de observância obrigatória tanto pela Administração quanto pelos licitantes. Nas sábias palavras de MEIRELES (2005), o edital “é a lei interna da licitação”.

O edital deve, sempre que possível, conter pelo menos os seguintes elementos em seu preâmbulo:

- a) O número de ordem em série anual;
- b) O nome da repartição interessada e do seu setor;
- c) A modalidade de licitação, no caso a inexigibilidade;
- d) O regime de execução;
- e) O tipo da licitação, que deverá ser menor preço e a forma, que poderá ser identificada pelas expressões pregão ou pregão eletrônico;
- f) A menção de que a Legislação que regerá o certame;
- g) O local, dia e hora para início do credenciamento;
- h) O local, dia e hora para recebimento da proposta e da documentação.

O edital de credenciamento público n. 001/2026/SEMAS não faz menção quanto a modalidade de licitação a ser utilizada e neste caso é a inexigibilidade fundamentada no art. 74, IV da Lei 14133/2021.

No mais, encontra-se completo e aborda tópicos como: o objeto; a fundamentação jurídica; condições de participação; os documentos de habilitação; os



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

serviços objetos do credenciamento; a remuneração correspondente e do desconto do ISS; da documentação jurídica e técnica; da entrega dos documentos; vigência do credenciamento e da prorrogação; dos impedimentos; da apresentação do pedido de credenciamento; formas e critério de seleção e desempate; do julgamento; da convocação; da contratação; do descredenciamento; dos prazos; da ausência de garantia de demanda e da forma de pagamento; da gestão; das sanções; das disposições finais.

Note-se que os tópicos presentes no edital descritos acima, não possuem outra finalidade senão a de demonstrar que: “O edital há de ser completo, de modo a fornecer uma antevisão de tudo que possa vir a ocorrer no decurso das fases subsequentes da licitação”. Nenhum licitante pode vir a ser surpreendido com coisas, exigências, transigências, critérios ou atitudes da Administração que, caso conhecidas anteriormente, poderiam afetar a formulação de sua proposta”.

No entanto, importante ressalva se faz, quanto ao ponto do edital referente “as formas e critérios de seleção”, esta Procuradoria Jurídica recomenda a modificação deste tópico do edital (10.4), para se fazer constar “FORMAS E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO” quanto aos pontos atribuídos aos documentos exigidos.

Por se tratar de credenciamento, conforme dito alhures, a Administração Pública visa a contratação de **todos** os interessados que preencham os requisitos de habilitação exigidos pela Administração Pública presentes no tópico “documentos de habilitação”. Contudo, salienta-se que o tópico de formas e critérios de seleção ao dispor acerca de pontuações a fim de formar a ordem de classificação, não pode eliminar nenhum credenciado.

Em posse disto, além da recomendação de alterar o título do tópico, recomenda-se também que a redação do edital seja clara devendo informar que a apresentação desses documentos complementares é exclusivamente de caráter classificatório e **não eliminatório** a fim de ser formar uma lista de classificação para que a Administração Pública contrate conforme for de seu interesse, mas sempre em obediência à ordem de classificação.

A previsão do edital que estabelece a desclassificação do processo pela não apresentação desses documentos complementares, com atribuição de pontos para os mesmos, desvirtua a finalidade do procedimento de credenciamento já que instaura uma concorrência entre os credenciados, não podendo ser utilizado para desclassificar qualquer interessado que tenha cumprido com os requisitos exigidos de habilitação para o objeto licitado, conforme entendimento do STJ que se cita: RECURSO ESPECIAL Nº 1.747.636 - PR (2018/0143346-6).

https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Edital-de-credenciamento-nao-pode-ter-sistema-de-pontos-que-gere-competicao-entre-interessados.aspx#:~:text=Menu%20*%20Enunciados%20Cient%C3%A9dicos.%20*%20Enunciados%20Administrativos.

Feita a análise da Minuta do Edital. Passa-se para a análise da Minuta do Termo de Credenciamento.

II – DA ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO (ANEXO III)

Contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

A minuta do Termo de credenciamento na cláusula primeira disporá expressamente que o contrato tem por objeto a contratação de instrutores/oficineiro para ministrar aulas/oficinas no município de Castanhal/PA de interesse da Secretaria Municipal de Assistência Social nas condições estabelecidas no plano de trabalho.

A cláusula segunda disporá sobre a fundamentação jurídica aplicáveis ao credenciamento. Neste ponto, recomenda-se incluir o art. 74, IV da Lei 14133/2021, já que o credenciamento é procedimento auxiliar ao processo licitatório de Inexigibilidade.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A cláusula terceira trata o prazo e da execução do serviço que será conforme a necessidade da Administração Pública em observância a lista de classificação dos credenciados pelo período de 1 ano, podendo ser prorrogado em até 5 (cinco) anos nos termos do art. 107 da Lei 14133/2021.

A cláusula quarta trata também da vigência e prorrogação do contrato especificando que será de 12 meses a contar da assinatura do contrato. Prevê também sobre a possibilidade de reajuste do contrato que somente ocorrerá em caso de prorrogação.

No entanto, é importante pontuar que se faz necessário acrescentar o índice de reajuste do contrato em caso de prorrogação, o que não ocorre no Termo de Credenciamento. Neste caso, recomenda-se a inclusão de parágrafo em que cita o índice de reajuste a ser aplicado ao caso.

A cláusula quinta trata dos recursos orçamentários e a cláusula sexta prevê as formas de gerenciamento e de fiscalização do contrato.

No que se refere ao pagamento e demais condições, a forma consta na cláusula sétima que remete ao modo estabelecido na lista de serviços ofertados e seus respectivos valores previsto no edital e no plano de trabalho.

A cláusula oitava e nona dispõe sobre as obrigações da credenciada e da contratante que constam também no edital e no plano de trabalho.

Na cláusula décima segunda trata das vedações. Observar que no termo de credenciamento (ANEXO III) da cláusula nona já passa para a décima segunda, devendo ser renumerado na ordem correta.

A cláusula décima terceira trata dos encargos trabalhistas, previdenciários e securitários serão de responsabilidade exclusiva da credenciada.

A cláusula décima quarta trata das sanções administrativas em caso de descumprimento parcial ou total do termo de credenciamento.

A cláusula décima quinta prevê a possibilidade de rescisão, bem como, do descredenciamento de qualquer interessado a qualquer tempo.

A cláusula décima sexta trata da publicação em órgãos oficiais; A cláusula décima sétima trata dos casos omissos e a cláusula décima oitava prevê o foro para dirimir qualquer conflito de interesses entre as partes.

Assim, diante ao exposto, a minuta de edital e os seus anexos possuem todos os elementos imprescindíveis e necessários para a sua aprovação, visto que cumpriram os requisitos legais pertinentes ao objeto da licitação em curso, bem como fixaram as condições necessárias à participação dos licitantes e ao desenvolvimento do processo licitatório, de modo a definir e tornar conhecidas todas as regras do certame e da futura contratação. **Devendo ser observado as recomendações citadas anteriormente.**

CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o caráter opinativo deste parecer, e que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sujeitos ao crivo desta assessoria Jurídica, verificou-se que a minuta do Edital de Credenciamento n. 001/2026/SEMAS para **CRENCIAMENTO DE PESSOAS FÍSICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMO INSTRUTOR E OFICINEIROS PARA A SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CASTANHAL/PA**, constante no Processo Administrativo nº 3107002/2025/SUPRI/SEMAS, bem como seus anexos, encontram-se **REGULARES** e portanto, em consonância com as normas contidas na Lei 14.133/2021, o que autoriza o prosseguimento do feito com a devida publicação do edital, informando que a licitação está aberta aos interessados, em atenção aos princípios da isonomia e da publicidade.

Esta Procuradoria recomenda, que antes da publicação do feito:

- a) A alteração do tópico “formas e critério de seleção” para “formas e critérios de classificação” e adoção de redação clara e expressa que os documentos complementares são de caráter exclusivamente classificatório e **não eliminatório**;



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- b) Inclusão no edital que o processo licitatório de contratação será de Inexigibilidade incluindo também a fundamentação jurídica – art. 74 IV da Lei 14133/2021;
- c) Incluir na cláusula terceira do Termo de Credenciamento (anexo III) a expressão “observado a ordem de classificação dos credenciados”;
- d) Incluir na cláusula quarta do Termo de Credenciamento (anexo III) parágrafo em que cita o índice de reajuste a ser aplicado ao caso;
- e) Que seja observada no Termo de Credenciamento a correção da ordem da numeração das cláusulas, visto que da cláusula nona já passa para a décima segunda.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/PA, 25 de março de 2026.

Caroline Schaff
OAB/PA N° 24.217
Procuradora Municipal