

PARECER JURÍDICO

Processo: 202500057001799

Origem: Centrais de Abastecimento de Goiás S.A. (CEASA).

Assunto: Parecer jurídico quanto a fase interna do procedimento auxiliar de licitação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 13.303/2016, LEI Nº 14.133/2021 E REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE GOIÁS S.A (CEASA). REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA. INSTRUÇÃO NORMATIVA 08/2023 e 010/2024 TCM-GO. CREDENCIAMENTO. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I- Relatório

1. Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade instrumentalizar o procedimento auxiliar de licitação - Credenciamento sob o nº 001/2025, cuja finalidade é a contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de cartões de abono natalino eletrônico, magnético ou de similar tecnologia, equipado com microprocessador com chip eletrônico de segurança, destinados aos servidores da CEASA. Faz-se conclusivo a esta assessoria jurídica para análise dos autos, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133, de 1 de abril de 2021.
2. O processo é instruído com:
 - a. DESPACHO Nº 638/2025/GAB;
 - b. DESPACHO Nº 94/2025/CEASA/DIVRH-11039;
 - c. DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA;
 - d. Lista de funcionários;
 - e. DESPACHO Nº 468/2025/CEASA/DIFIN-11038;
 - f. DESPACHO Nº 661/2025/CEASA/DIRAD-22165;

- g. Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- h. Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- i. DESPACHO Nº 779/2025/CEASA/DOEM-11047;
- j. DESPACHO Nº 643/2025/GAB;
- k. Termo de Referência – TR;
- l. Edital nº 006/2025;
- m. Comprovante de publicação no site da CEASA;
- n. Propostas;
- o. Documentos de habilitação das empresas;
- p. Certidão negativa correcional – CGU;
- q. Análise da documentação de habilitação.

3. É o suficiente relato.

II- Fundamentação

II.a. Considerações preliminares

4. De início, convém destacar que compete a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.
5. A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.
6. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Nesse sentido, corroborando com o disposto, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, assevera in verbis:

A manifestação consultiva que adentrar 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 ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. Pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para o melhor atingimento do interesse público.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Ademais disso, entende-se que as manifestações da assessoria jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

II.b. Regularidade da autuação do processo

10. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, aplicado subsidiariamente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas.

11. Verifica-se que o presente processo foi devidamente autuado, possuindo os documentos em ordem cronológica e assinados pelos responsáveis.

II.c. Exigências formais para o procedimento interno

12. A presente contratação foi fundamentada na Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos - NLLC. A NLLC dispõe em seu art. 79 as hipóteses e regras gerais do procedimento. Já o Decreto federal 11.878/2024, utilizado pelo município como regulamento também dita regras mais específicas para o processo.

13. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás emitiu ainda as Instruções Normativas nº 08/2023 e 10/2024, visando orientar seus jurisdicionados quanto a aplicação da NLLC no que se refere a Credenciamento. Essa orientação por força da Lei estadual nº 15.958/2007 é vinculativa a todos os municípios goianos.

14. Dessa feita, passo a análise dos requisitos legais inerentes ao processo, considerando os normativos acima apontados, visando opinar pela legalidade ou não da pretensão administrativa.

II.d. Da análise dos pressupostos para a legalidade da fase interna

15. O Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Centrais de Abastecimento de Goiás S.A (CEASA), deixou expresso que devem ser elaborados os atos, expedidos os documentos necessários para caracterização do objeto a ser contratado e definidos os parâmetros do certame.

16. O artigo 27 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Centrais de Abastecimento de Goiás S.A (CEASA), elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

E) Da escolha da modalidade de contratação

17. O presente processo visa utilizar da modalidade auxiliar de contratação tipo credenciamento para promover a contratação necessária.

18. Assegura a NLLC que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação, na qual a Administração poderá valer-se se tratar de contratação paralela e não excludente ou com seleção a critérios de terceiros ou em mercados fluídos.

F) Minuta do Edital

19. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. E de forma complementar existe o art. 7º do Decreto federal 11.878/2024.

20. No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

III- Conclusão

21. Dessa forma, esta assessoria jurídica opina pela legalidade do presente procedimento auxiliar de licitação, desde que seguidas as recomendações acima apontadas.

22. Isto posto, relembro que o presente parecer é de natureza consultiva/opinativa e não vincula a Administração. Cabe a esta, analisando os méritos de conveniência e oportunidade, autorizar ou não a publicação do Edital. Remeto o presente a autoridade competente para conhecimento e determinações cabíveis.

Goiânia, 11 de dezembro de 2025.

Diego Hanna Lemes
OAB/GO 61.507