

PARECER JURÍDICO Nº 051/2026

PROGER - COREN/PA

Ementa: Direito administrativo. Licitações e contratos administrativos. Contratação de serviço de seguro de veículos. Contratação direta. Dispensa de licitação. Art. 75, II, Lei n.º 14.333/2021.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Processo Administrativo nº 082/2026, que tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de seguro para frota de veículos do Coren-PA.

Segundo os documentos que compõem os autos, o Departamento Administrativo, por meio do MEMO-DA nº 020/2026, apontou a necessidade de garantir o pleno funcionamento das atividades do Coren-PA, consubstanciado, na espécie, em evitar que a garantia de seguro veicular sofra solução de continuidade pela falta de cobertura (fl. 03):

Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD), apontando em direção à necessidade da contratação, cujo objeto é o acima descrito, a fim de garantir segurança dos servidores que utilizam os veículos institucionais, a proteção ao patrimônio público e, ainda, assegurar terceiros e servidores em caso de acidentes (fls. 04-06);
- Estudo Técnico Preliminar (ETP), que estabelece as condições necessárias para consecução do objeto (fls. 11-13), anotando os requisitos da contratação, estimativa de quantidades e itens, demonstração de resultados pretendidos, estimativa de custos, análise de impactos ambientais, viabilidade da contratação, tópicos para orientação à elaboração do termo de referência, indicação da modalidade de contratação e análise da matriz de riscos;

- Termo de Referência (TR), detalhando o objeto a ser contratado, incluindo especificações técnicas, requisitos, prazos e critérios de avaliação, o qual se mostra adequado para balizar a formatação e posterior avaliação de propostas apresentadas (fls. 14-31);
- Estimativa de despesa, demonstrada por meio de planilha de levantamento de preço de mercado, que considerou a média entre a proposta de fornecimento de dois fornecedores consultados, cujo resultado alcançou à média de R\$ 16.504,12 (fl. 36);
- Acerca da documentação do proponente que apresentou a menor proposta, qual seja, a empresa ALLIAZN SEGUROS S/A, constam nos autos comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ, certidão negativa da RFB, CNDT, Certidão de Regularidade do FGTS – CRF e certidão de nada consta emitida pelo TCU (fls. 43-47);
- Certificação de disponibilidade orçamentária pelo Departamento Financeiro do Coren-PA (fl. 52), atestando a existência de saldo na rubrica 6.2.2.1.1.01.33.90.039.002.018 – Seguros em Geral;

Por derradeiro, o processo veio a esta Procuradoria-Geral para fins de exame e emissão de parecer.

É o que de relevante havia para relatar. Passamos, dessa forma, a tratar da análise jurídica, sob a égide da legislação aplicável.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

a) Das atribuições da Procuradoria Geral. Natureza jurídica do Parecer.

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação se refere, exclusivamente, aos elementos que constam no Processo até a presente data, consubstanciando-se em análise estritamente jurídica.

Com efeito, o parecer jurídico é a opinião delineada pelo analista (não se constitui em ato administrativo), servindo ao propósito de orientar o administrador público na escolha da melhor conduta a ser adotada, o qual pode, eventualmente, decidir diversamente dos termos

consignados no parecer. Além disso, o parecerista jurídico não tem competência para se imiscuir nas questões eminentemente técnicas e alheias ao Direito.

Assim, abstraindo-se do mérito administrativo, a presente apreciação se restringe, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e demais abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito apresentado, excluindo-se, portanto, qualquer ponderação acerca de aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa, financeira, orçamentária, contábil, operacional e os referentes à conveniência e oportunidade, os quais não se sujeitam à competência da Procuradoria.

Feito este esclarecimento inicial, passa-se ao estrito objeto da análise.

b) Contratação de Empresa Especializada em Serviços de Seguros de Veículos. Art. 37, XXI, da Constituição Federal. Art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. Dispensa de Licitação.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, estabelece que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação, salvo nos casos expressamente previstos em lei.

No contexto normativo vigente, a Lei Federal nº 14.133/2021 rege os procedimentos licitatórios e contratuais na esfera da Administração Pública, tanto direta quanto indireta, assegurando a observância dos princípios fundamentais da impessoalidade, eficiência, publicidade, moralidade e legalidade.

Ao tratar das contratações públicas, deve-se sempre priorizar a licitação como regra geral, uma vez que se trata de um procedimento que busca garantir a isonomia entre os interessados e viabilizar a participação do maior número possível de concorrentes. Essa ampla concorrência propicia à Administração a obtenção da proposta mais vantajosa, promovendo uma gestão eficiente dos recursos públicos.

Todavia, há na legislação hipóteses previstas de condições fático-jurídicas que, diante da efetiva concretização, configuram ocorrência em que, não obstante a existência de viabilidade jurídica de competição, a realização do procedimento licitatório pode não atingir ao interesse público de maneira devida, estando autorizada dispensa pelo Gestor Público quando presente a vantajosidade e o atendimento aos princípios da eficiência e da economicidade.

Nesses casos, a legislação permite a contratação direta, desde que devidamente fundamentada e respaldada em uma das hipóteses legais taxativamente previstas para a dispensa de licitação.

Na análise dos autos submetidos à Procuradoria, verifica-se que o objetivo do presente procedimento é a realização de contratação direta, por dispensa de licitação, visando à contratação de empresa especializada em serviços de seguro para frota de veículos do Coren-PA, considerando o valor atribuído ao objeto da demanda.

Como já se informava, a Lei nº 14.133/2021, especificamente em seu artigo 51, estabelece a obrigatoriedade da licitação como regra geral para a contratação pela Administração Pública:

Art. 51. Ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei, as contratações serão precedidas de licitação, dispensada a realização de estudos técnicos preliminares exclusivamente nos casos de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

Dessa maneira, a dispensa de licitação só se justifica quando a moldura fática se enquadrar em uma das hipóteses previstas no art. 75 da mesma lei e, sobretudo, quando o ato de dispensa do procedimento licitatório se revela medida de economicidade e eficiência dos recursos públicos.

Em vista disto, a Lei nº 14.133/2021 permite, em seu art. 75, inciso II, a providência de dispensa de licitação em razão do valor da contratação, quando de fato não há obrigatoriedade de se proceder à licitação, sendo ela dispensável. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Com relação à atualização do valor de referência para a dispensa, destaca-se o disposto no Decreto nº 12.807, de 2025, que, em seu anexo, fixa o limite atualizado em **R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)**.

A hipótese legal de dispensa de licitação se justifica com base no princípio da economicidade, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Tal princípio orienta a Administração a buscar o melhor resultado possível com os recursos públicos disponíveis, evitando despesas desnecessárias. Em contratações de pequeno valor, como a presente, mostra-se

desproporcional realizar todo o procedimento licitatório, cujos custos operacionais podem superar ou se igualar ao valor do próprio contrato, o que tornaria a licitação antieconômica.

No caso concreto, observa-se a existência de proposta formal da empresa **ALLIAZN SEGUROS S/A (CNPJ 61.573.796/0001-66)** para a execução do serviço pretendido, no valor global de **R\$ 14.526,98 (quatorze mil quinhentos e vinte e seis reais e noventa e oito centavos)**.

Tal proposta se mostra compatível com os preços praticados no mercado, conforme verificado no relatório de pesquisa de preços constante, feito a partir de diligências levada a efeito pelo agente de contratação (fl. 36).

Assim, diante da vantajosidade econômica e da compatibilidade com os parâmetros de mercado, resta evidenciada a regularidade da contratação direta com base no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021.

Verificada a possibilidade de contratação direta, resta agora a análise sobre as condições procedimentais para a efetivação do objeto demandado nos autos.

Nesse contexto, Justen Filho (2002, p. 288) adverte:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. A “ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Com efeito, em relação à instrução do processo de contratação direta, a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 72, estabelece as diretrizes que devem ser seguidas para a formalização do procedimento. O dispositivo normativo assim estabelece:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
 - III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
 - IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
 - V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
 - VI - razão da escolha do contratado;
 - VII - justificativa de preço;
 - VIII - autorização da autoridade competente.
- Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Assim, tendo em vista as balizas legais, passemos à apreciação, ponto a ponto, do cumprimento da legislação para a contratação por dispensa de licitação objeto da solicitação de manifestação jurídica:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo: o DFD, com justificativa na unidade demandante para a contratação, está presente às folhas 04 a 06; o ETP, que realiza análise inicial de viabilidade técnica, jurídica, econômica e ambiental da contratação, lista itens essenciais, dentre os quais objeto, justificativa para contratação, requisitos da contratação, quantitativo dos itens, levantamento de mercado, análise das alternativas para contratação, consta de folhas 11 a 13; A análise de risco, está compondo o ETP e registra a inexistência de impacto negativo com a realização da contratação pretendida; o TR, detalhando o objeto a ser contratado, incluindo especificações técnicas, requisitos, prazos e critérios de avaliação, o qual se mostra adequado para balizar a formatação e posterior avaliação de propostas apresentadas, consta às fls. 14-31; Quanto aos documentos nominados projeto básico e o projeto executivo, não se aplicam ao caso vertente, uma vez que o objeto não se trata de obras ou serviços de engenharia;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei: o artigo 23 da lei determina que a estimativa de preços seja realizada com base: a) na composição de custos unitários constantes no painel para consulta de preços ou no banco de preços disponíveis do PNCP; b) em contratações similares, inclusive no sistema de registro de preços; c) na utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada; d) pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores; e) pesquisa na base nacional de notas

fiscais eletrônicas. No caso vertente, colhe-se que há nos autos planilha de levantamento de preço de mercado, que considerou a média entre a proposta de fornecimento de apenas duas empresas fornecedoras, cujo resultado alcançou a média de R\$ 16.504,12 (fl. 36). O agente de contratação asseverou que não foi possível a obtenção de outras propostas (senão da empresa que já presta o mesmo serviço à autarquia, que manteve o preço anteriormente praticado, e de outra colhida diretamente de pesquisa na internet, com valor superior à primeira), não existindo sequer resultado nas pesquisas efetivadas nos portais de compras públicas;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos: deve ser considerado o presente esforço de análise jurídica sobre a regularidade formal do procedimento administrativo para fins de cumprimento do requisito. Ademais, o processo ainda tramitará ao Controle Interno da autarquia, tornando possível, em etapas posteriores, nova análise técnica;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido: há o ateste de disponibilidade orçamentária à folha 22, na rubrica 6.2.2.1.1.01.33.90.039.002.018 – Seguros em Geral, informando saldo suficiente para cumprimento da obrigação;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária: constam nos autos documentação do proponente que apresentou a menor proposta, quais sejam, comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ, certidão negativa da RFB, CNDT, Certidão de Regularidade do FGTS – CRF e certidão de nada consta emitida pelo TCU (fls. 43-47).

VI - razão da escolha do contratado: a razão de escolha da empresa a ser contratada se revela nos autos pela análise conjunta de uma série de documentos. Após a realização da pesquisa de preços de mercado, foram obtidas diferentes cotações. A análise comparativa evidenciou que a proposta mais vantajosa foi apresentada pela pessoa jurídica ALLIAZN SEGUROS S/A (CNPJ 61.573.796/0001-66), no valor global de R\$ 14.526,98 (quatorze mil quinhentos e vinte e seis reais e noventa e oito centavos), conforme documento de fl. 36. A escolha do referido fornecedor justifica-se pelos seguintes fatores: a) compatibilidade de preços com os praticados no mercado, inclusive inferior em relação à média dos valores

obtidos; e b) condições comerciais adequadas à necessidade institucional, inclusive quanto aos prazos de conclusão e forma de pagamento. Dessa forma, entende-se que a contratação da referida empresa atende ao interesse público, observando os princípios da economicidade, eficiência, motivação dos atos administrativos e da vantajosidade da contratação, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, o que está demonstrado nos autos pela análise conjunta ao norte especificada;

VII - justificativa de preço: A análise dos dados, constantes do relatório de pesquisa de preços à fl. 36, revelou que o valor médio apurado para os itens objeto da contratação foi de R\$ 16.504,12. Dentre as propostas recebidas, aquela apresentada pela pessoa jurídica ALLIAZN SEGUROS S/A (CNPJ 61.573.796/0001-66), no valor global de R\$ 14.526,98 (quatorze mil quinhentos e vinte e seis reais e noventa e oito centavos), apresentou-se inferior à média de mercado, configurando-se como compatível, adequada e vantajosa para a Administração.

VIII - autorização da autoridade competente: há nos autos extrato da ata da 581ª Reunião Ordinária de Plenário, que autorizou a contratação pretendida (fl. 33).

No que diz respeito ao inciso II (estimativa de preço), é possível admitir, em tese, a justificativa apresentada pelo agente de contratação quanto à dificuldade concreta de obtenção de, no mínimo, três cotações válidas, especialmente em mercados restritos ou quando se trate de objeto com reduzido número de fornecedores aptos a atender às especificações técnicas demandadas.

A própria sistemática do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 não deve ser interpretada de maneira mecânica ou meramente aritmética, mas à luz dos princípios da razoabilidade, da eficiência e da busca da proposta mais vantajosa. Todavia, a excepcionalidade da situação impõe rigor redobrado na instrução processual, de modo que a alegada impossibilidade de ampliação da pesquisa de preços não pode subsistir apenas como afirmação unilateral do agente público, devendo estar lastreada em elementos objetivos e verificáveis constantes dos autos, tais como registros das tentativas de contato, e-mails encaminhados, consultas realizadas em bases públicas, capturas de tela dos portais pesquisados e quaisquer outros documentos aptos a evidenciar o esgotamento diligente das fontes ordinárias de pesquisa. Somente com essa robusta comprovação é que se preserva a transparência do procedimento, se afasta eventual

X

questionamento pelos órgãos de controle e se assegura que a estimativa de despesa, ainda que fundada em número reduzido de propostas, reflita efetivamente os preços praticados no mercado, mantendo hígido o dever de planejamento e a integridade da contratação pública.

Para os certames vindouros, recomenda-se que a Administração, já na fase de planejamento, adote protocolo interno de pesquisa de preços que contemple roteiro mínimo de diligências, com registro sistemático e padronizado de todas as tentativas empreendidas, inclusive aquelas infrutíferas, de modo a formar lastro probatório prévio e suficiente à demonstração do esforço efetivo de consulta ao mercado.

Sugere-se, ainda, que se priorize a diversificação simultânea das fontes previstas no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, com utilização cumulativa, sempre que possível, de painéis oficiais, bases do PNCP, contratações similares, consultas diretas e pesquisas em bases fiscais, evitando-se a concentração em um único método.

Tal providência não apenas confere maior fidedignidade à estimativa de despesa, como também robustece a motivação do ato administrativo, reduz riscos de impugnações e fortalece a posição institucional da entidade perante os órgãos de controle, assegurando que a formação do preço estimado seja fruto de procedimento tecnicamente estruturado, transparente e documentalmente comprovado.

Dessa forma, consideradas as peculiaridades do caso concreto e as justificativas apresentadas, entende-se que restou demonstrada a conformidade formal do procedimento administrativo, suficientemente instruído para viabilizar a dispensa de licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo das recomendações ora consignadas para o aperfeiçoamento dos próximos processos.

É a fundamentação, passamos a opinar.

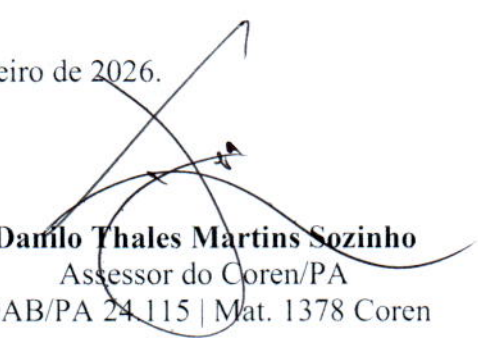
3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, tendo em vista as razões de fato e de direito verificadas nos presentes autos, este parecerista conclui pela **viabilidade jurídica de contratação direta, por DISPENSA DE LICITAÇÃO, com fundamento no art. 75, II, da Lei 14.133/2021, para contratação de empresa especializada em serviços de seguro para frota de veículos do Coren-PA.**

Ressalva-se, contudo, que a admissibilidade da estimativa de preços fundada em número reduzido de cotações encontra-se condicionada às circunstâncias específicas do caso concreto e às justificativas apresentadas nos autos, recomendando-se, para os procedimentos futuros, o reforço da instrução probatória quanto às tentativas de pesquisa de mercado e a adoção de metodologia padronizada e documentalmente robusta, a fim de mitigar riscos de questionamentos pelos órgãos de controle e fortalecer a segurança jurídica das contratações.

É o parecer, de natureza opinativa, o qual se submete à superior apreciação, deliberação e ulteriores encaminhamentos.

Belém, PA, 13 de fevereiro de 2026.



Danilo Thales Martins Sozinho
Assessor do Coren/PA
OAB/PA 24.115 | Mat. 1378 Coren

➤ **Aprovação do Procurador-Geral**

☐ De acordo

☐ Em desacordo

José Braz Mello Lima
Procurador-Geral Coren/PA
OAB/PA 16.193 | Mat. 1364 Coren