

Proc. Administrativo 21- 19.069/2025

De: TARCIO B. - PGM

Para: SAF-GCL-ADM - Administrativo de Compras e Licitações

Data: 11/11/2025 às 07:58:49

Setores envolvidos:

PREF, PGM, SAF, SCGF, SAF-CAOP, SAF-GCL, SEOI-DOEP, SAF-GCL-ADM, SAF-GCL-EM, SAF-PUBL, SPEI

Chamamento Público para Credenciamento em Projetos de Engenharia, Arquitetura e serviços correlatos.

Parecer 480-25

—

Tárcio Vinícius Madeira de Brito
advogado

Anexos:

Parecer_480_25.pdf

PROCURADORIA-GERAL

PARECER Nº 480/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 19.069/25

EMENTA: . LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS QUALIFICADAS PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E SERVIÇOS CORRELATOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO 007/2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, nos termos do §4º do art. 53 da Lei 14.133/21, para fins da análise jurídica da legalidade da minuta do edital de chamamento público nº 113/25 para credenciamento de pessoas jurídicas qualificadas para elaboração de projetos de engenharia, arquitetura e serviços correlatos para o Município de Assis Chateaubriand/PR, a serem executados conforme demanda da Secretaria de Superintendência de Planejamento Estratégico e Inovação.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Estudo Técnico Preliminar (Despacho 2);
- II) Relatório de preços consolidado (Despacho 1)
- III) Análise de riscos (Despacho 2);
- IV) Termo de referência (Despacho 5);
- V) Documento Formalização da Demanda (Despacho 5);

Página 1 de 41



- VI) Autorização do Chefe do Poder Executivo para abertura do processo licitatório (Despacho 8);
- VII) Termo de ciência de gestão e fiscalização dos contratos (Despacho 9);
- VIII) Portaria de nomeação dos gestores e fiscais do contrato (Despacho 11);
- IX) Informações Orçamentárias (Despacho 9);
- X) Portaria de nomeação do agente de contratação/pregoeiro e equipe de apoio (Despacho 16);
- XI) Atestado de respeito à segregação de funções (Despacho 15);
- XII) Minuta do edital (Despacho 18);
- XIII) Minuta do Contrato (Despacho 18);
- XIV) Declaração de utilização dos modelos da AGU (Ausente);
- XV) Lista de verificação (Despacho 19).

3. É a síntese do necessário.

APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à



contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. 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.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Limites e instâncias de governança

9. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, “estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal”, com imposição de regras relativas à competência para a celebração de novos contratos de aquisição, nos termos de seu artigo 3º.

10. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019, incumbindo ao órgão contratante ficar atento à eventual diploma que venha a estabelecer determinações complementares ao Decreto nº 10.193, de 2019, devendo-se observar os preceitos dos atos normativos regulamentares ainda vigentes.

11. Até que haja regulamentação semelhante em âmbito municipal, orienta-se que a celebração de novas contratações seja autorizada pela autoridade administrativa máxima do Poder Executivo Municipal, qual seja: o Prefeito municipal (art. 3º do Decreto nº 10.193/2019).

12. No caso em tela, há autorização de instauração de processo licitatório assinada pelo Prefeito no Despacho 8 do feito.



Avaliação de conformidade legal

13. No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação, encartada no Despacho 19 do feito, documento que segue o modelo elaborado e disponibilizado pela Advocacia-Geral da União.

14. Cumpre salientar que o referido documento foi devidamente assinado pelo servidor responsável pela sua elaboração e juntada, sem maiores asseverações sobre o documento ora citado.

Planejamento da contratação

15. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

16. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;



III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;**

IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do **edital** de licitação;

VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto;**

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;



XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei.
(grifos nossos)

17. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. 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. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. 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.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

18. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

19. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a



ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a

avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;



VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

20. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

21. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto municipal nº 904/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a



aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal.

22. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaborou(ram) o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, algumas ressalvas são pertinentes, as quais passo a destacar:

a) Nos termos do art. 11 do Decreto municipal nº 904/2023, ao final da elaboração do ETP, dever-se-á avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. O ETP não abordou a necessidade de sigilo ou justificativas para manter o conteúdo acessível ao público ou protegido; o que dever-se-á providenciar;

b) O inciso IV do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 7º, inciso V, do Decreto nº 904/2023 determinam que as estimativas das quantidades sejam acompanhadas de memórias de cálculo e documentos de suporte, considerando interdependência com outras contratações.

No presente caso, o ETP não se fundamenta em nenhum documento técnico que justificaria as quantidades estimadas. Nesta seara, ao se analisar os documentos técnicos efetivamente juntados aos autos, verifica-se que não há, de forma clara e inequívoca, justificativa técnica para as quantidades estimadas constantes da planilha orçamentária. Tampouco há memória de cálculo específica ou sumário técnico que correlacione os quantitativos apresentados com as necessidades do objeto da contratação, o que dever-se-á providenciar.

c) O inciso VI do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 7º, inciso VI, do Decreto Municipal nº 904/2023 exigem que estimativa do valor da contratação, que deve estar acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que a sustentem, podendo haver anexo sigiloso se necessário.



O ETP informa como os preços foram coletados, com menção a outras contratações, com justificativa para tanto com Relatório de Pesquisa de Preços, assim, trouxe-se documentação comprovando os valores indicados como referência ao valor da contratação no ETP.

Gerenciamento de riscos

23. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

24. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

25. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos (Despacho 2), sem mais apontamentos a serem feitos.

Documento para formalização da demanda



26. Da análise do documento de formalização da demanda (Despacho 5), percebe-se que foram previstos todos os conteúdos do art. 6º do Decreto municipal nº 903/2023, sem maiores apontamentos sobre o Documento Formalização de Demanda.

Orçamento estimado

27. Ressalte-se que, embora o credenciamento constitua procedimento auxiliar de contratação, a Administração deve justificar a vantajosidade dos valores praticados, nos termos dos arts. 23, §1º e 74, §3º da Lei 14.133/21.

28. A definição do preço de referência não decorre de disputa entre licitantes, mas de estudo técnico que demonstre a compatibilidade com os preços de mercado, observando o princípio da economicidade. Destaca-se que o valor fixado será único e padronizado para todos os credenciados, assegurando impessoalidade e evitando sobrepreço, o que atende aos princípios da legalidade, economicidade e eficiência (art. 5º da Lei nº 14.133/21).

29. Depreende-se do Despacho 1 do feito que se realizou Relatório de Pesquisa de Preços que tem por finalidade comprovar a aderência de preços unitários tabelados para os serviços de engenharia, arquitetura e serviços correlatos previstos no ETP e TR do chamamento público.

30. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. De fato, considerando que se trata de matéria técnica, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

Termo de Referência



31. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;



(...)

32. Também devem ser observadas as disposições do Decreto municipal nº 39/2024, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública municipal. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto, especialmente aquelas contidas no art. 7º, *verbis*:

Conteúdo

Art. 7º Deverão ser registrados no Termo de Referência os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938/2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;



IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o art. 34, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto Municipal que regulamenta a elaboração de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

33. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaborou(ram) o termo de referência. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, algumas ressalvas são pertinentes, as quais passo a destacar:



- a) Consta no TR a avaliação de que trata o art. 8 do Decreto municipal nº 39/2024 (necessidade ou não de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527/2011), o que se fez no subitem 12.14 do TR.
- b) No que se refere aos requisitos da contratação, reitera-se as orientações já delineadas quando da análise do ETP.
- c) Exigências de qualificação que excedam àquelas previstas na Lei 14.1333/2021 deverão ser motivadas e justificadas no processo.
- d) **Reitera-se a orientação já delineada quando da análise do ETP em relação aos quantitativos estabelecidos neste certame licitatório, os quais não se fundamentam em documento técnico que justificaria as quantidades estimadas. Nesta seara, ao se analisar os documentos técnicos efetivamente juntados aos autos, verifica-se que não há, de forma clara e inequívoca, justificativa técnica para as quantidades estimadas constantes da planilha orçamentária.**
- e) No Despacho 17 do feito, justificou-se o recebimento exclusivamente por e-mail institucional das propostas de credenciamento e gerenciamento dos credenciados pela administração

“Justifica-se o recebimento exclusivo por e-mail institucional, indicado no processo, para as propostas de credenciamento e gerenciamento dos credenciados pela administração, uma vez que se trata de procedimento auxiliar, eminentemente documental, sem disputa de lances e com preços unitários tabelados. Nele, analisa-se tão somente a habilitação e o acervo técnico por item ou serviço, sem qualquer negociação de preços. Esse desenho privilegia a eficiência, a economicidade, a isonomia e a ampla participação, elimina deslocamentos presenciais e papelada, reduz barreiras para microempresas e empresas de pequeno porte e mantém integralmente a transparência por meio de publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas e no portal institucional – onde se divulgam avisos, listas de habilitados, atas, decisões e ordens de serviço.

Considera-se, ademais, que a maioria das plataformas eletrônicas foi concebida para executar modalidades licitatórias como pregões e concorrências, com ênfase



em etapas de lance e disputa. Tais sistemas não foram projetados para procedimentos auxiliares, de modo que o módulo de credenciamento, quando existente nestas plataformas, é secundário e apresenta menor maturidade para o ciclo completo do credenciamento. Consequentemente, verifica-se a inadequação dessas plataformas transacionais para atender a esse tipo específico de procedimento. A prova disso, é a baixa aderência dos órgãos públicos a este módulo disponíveis pelas plataformas.

Nesse sentido, o credenciamento possui especificidades distintas das modalidades tradicionais, entre as quais se incluem a inexistência de fase competitiva, a entrada contínua de interessados durante a vigência, a geração de múltiplos instrumentos posteriores – como ordens de serviço e contratos –, o acompanhamento de execuções simultâneas por vários credenciados e a necessidade de controle de rodízio e distribuição objetiva entre os habilitados (...)”

- f) No subitem 4.12 do TR, proibiu-se a subcontratação, entretanto, dever-se-á justificar tal limitação, avaliando-se, a priori, a necessidade da pessoalidade na elaboração dos projetos ora licitados.
- g) Que a Secretaria de Obras e Infraestrutura se manifeste tecnicamente sobre a viabilidade e conveniência de incluir no Termo de Referência a exigência de compatibilização de projetos em plataforma BIM, observando o Decreto Federal nº 10.306/2020 e as orientações da Estratégia Nacional de Disseminação do BIM (Estratégia BIM BR). Tal manifestação deve avaliar: a capacidade dos prestadores locais em atender a essa metodologia; o custo adicional ou impacto de capacitação envolvido; a compatibilidade com os padrões do Município e do Estado.
- h) Sugere-se que se documente a proporcionalidade do CAT (5%): juntando memória de cálculo e/ou nota técnica explicando por que 5% é razoável (referências de mercado, natureza do serviço, volume estimado).
- i) No critério de seleção, no subitem 5.3 do TR, usa-se “ordem de protocolo”. Opina-se por não utilizar exclusivamente o requisito ora



descrito. Sugere-se utilizar outros critérios para estabelecer a ordem de classificação dos credenciados, valendo-se de critérios técnicos.

Ressalta-se que o TCU admite, em casos específicos, a limitação no número de credenciados quando houver justificativa técnica e critérios objetivos que preservem a isonomia – por exemplo, quando o objeto admite apenas um universo limitado de aptos ou quando se trata de serviço técnico especializado, desde que a restrição seja motivada no ETP/termo de referência¹. Neste sentido, o Relator do Acórdão 2192/2025 do TCU, Ministro Antônio Anastasia, preconiza:

“Este Tribunal, aliás, já teve a oportunidade de se debruçar sobre questão análoga. Em deliberação da qual fui relator (Acórdão 533/2022-TCU-Plenário, TC Processo 018.515/2014-2), ao analisar o credenciamento de escritórios de advocacia, reconheceu-se a legitimidade de se restringir a quantidade de contratados e de se utilizar critérios objetivos para classificação, por se entender que tal modelo poderia "trazer benefícios reais à eficiência" e "atrair prestadores mais qualificados". A lógica ali aplicada é perfeitamente transponível ao caso ora em análise, reforçando a juridicidade do modelo adotado pela Receita Federal.”

Ainda assim, o TCU exige que a Administração publique regras claras (critérios objetivos) e que não haja arbitrariedade; admitindo-se critérios de qualificação/pontuação que selecionem os melhores, mas exige motivação e proporcionalidade.²

No Acórdão 2159/2024³, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná apontou possível prejuízo à isonomia quando a Administração adota apenas a

¹

² <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-1-credenciamento-2/>

³ <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2024/7/00387091.pdf>



classificação pela ordem cronológica dos credenciamentos para futuras contratações, recomendando mecanismos de rotatividade/sorteio para evitar que sempre os mesmos credenciados sejam contratados. Há precedentes com aplicação de medidas cautelares nesse sentido.

No acórdão 2192/2025 do TCU⁴, definiu-se que a expressão “cadastramento permaneça indefinitivamente aberto a novos interessados”, contida no art. 79, parágrafo único, inciso I, da lei 14.133/2021, não impõe que o credenciamento permaneça indefinitivamente aberto a novas inscrições, mas sim que, durante o prazo de inscrição fixado no edital de chamamento, não haja barreiras ao acesso de interessados.

Ainda, no Acórdão 2.381/2024-Plenário do Tribunal de Contas da União, em que prevaleceu divergência conduzida pelo ministro Benjamin Zymler, o Tribunal entendeu que a nova Lei de Licitações modificou o regramento da matéria e passou a exigir que toda licitação para contratação de projeto de engenharia e arquitetura, cujo valor ultrapassar R\$ 300 mil, seja julgada por meio dos critérios de técnica ou técnica e preço, vedando, assim, o uso do menor preço – e, conseqüentemente, do pregão.

A tese foi reafirmada no Acórdão 2.619/2024-Plenário, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, e no Acórdão 323/2025, de relatoria do ministro Antônio Anastasia, que trataram de situações semelhantes – contratação de projetos básicos e/ou executivos.

Em que pese o presente certame licitatório se referir ao procedimento auxiliar de contratação por chamamento público para credenciamento de projetos, e não ao caso da jurisprudência colacionada aos autos (pregão eletrônico), recomenda-se a utilização de critérios técnicos no estabelecimento da ordem de classificação dos credenciados.

Utilização ou não de minuta padronizada de TR.

⁴<file:///C:/Users/juridico/Downloads/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202192%20de%202025%20Plen%C3%A1rio.pdf>



34. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

(grifou-se)

35. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).



36. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

37. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, utilizando-se modelo assinado e devidamente assinado, entretanto, com as demarcações em outras cores das alterações elaboradas adequando-se à exigência posta acima.

Adequação orçamentária

38. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

39. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133/2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021



Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifou-se)

40. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

41. No caso concreto, a Superintendência de Contabilidade e Gestão Fiscal informou, no Despacho 12 do feito, que “considerando tratar-se de procedimento de credenciamento para futura contratação sob demanda, destaca-se que a indicação orçamentária nesta fase possui caráter referencial, não configurando comprovação de suficiência de recursos. Ressalta-se ainda que a dotação orçamentária vinculada poderá ser utilizada para diversas despesas da mesma classificação, cabendo ao gestor responsável assegurar, no momento da contratação e antes da emissão da nota fiscal, a existência de saldo orçamentário e a emissão do correspondente empenho prévio, em observância ao art. 6º da Lei Federal nº 4.320/1964.”

42. Assim, o credenciamento (previsto no Art. 79 da Lei nº 14.133/2021) é um processo de habilitação permanente de interessados em prestar um serviço ou fornecer um bem, desde que preencham os requisitos estabelecidos no edital. Nesta fase, não há obrigação de contratação ou



previsão exata do volume de serviços, portanto, o empenho prévio do valor total não é aplicável.

DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO

43. É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021), que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) dispensa de licitação (art. 75); e b) inexigibilidade de licitação (art.74).

44. Conforme dispõe o artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação nos casos que o objeto possa ou deva ser contratado por credenciamento caracterizando a inviabilidade de competição, *in verbis*:

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;

45. Inda adianta, o Art.79 e seguintes da Lei 14.133/2021 dispõem sobre as hipóteses autorizadores de credenciamento sobre o procedimento a ser utilizado, senão vejamos:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: Regulamento

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.

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.

46. Ou seja, credenciamento é um procedimento usado para habilitar interessados a prestar serviços ou fornecer bens à Administração. Em



muitos casos, o credenciamento pode ser permanente ou contínuo, permitindo o ingresso de novos prestadores a qualquer tempo, especialmente quando se trata de serviços essenciais.

47. Precisamente o credenciamento é tratado na lei como instrumento auxiliar de contratação e não de licitação, distinguindo-o da compreensão de que se trata de mera hipótese de inexigibilidade, apesar de que na jurisprudência aproximá-la como hipótese de inviabilidade de competição, veja-se:

“(…) 88. Ocorre que, como apresentado anteriormente nessa análise técnica, o Credenciamento por si só não é condição suficiente para justificar a inexigibilidade, sendo necessário demonstrar a inviabilidade de competição. Ora, aqui também se observa, de imediato, que a prestação de serviços de exames laboratoriais, exames médicos e exames de Raio X, embora necessitem de qualificação na área da saúde, são de natureza comum para esses profissionais. Portanto, não tendo sido trazidos aos autos, razões outras que demonstrem a inviabilidade de competição, não se vislumbra aqui a necessária inviabilidade de competição.”

(ACÓRDÃO 2504/2017 - PRIMEIRA CÂMARA - TCU - Relator: AUGUSTO SHERMAN)

48. Diante de eventual controvérsia acerca da natureza importante perfilar o entendimento do eminente autor Ronny Charles Lopes de Torres, senão vejamos:

“Realmente, é fundamental perceber que o credenciamento não detém natureza jurídica de contratação direta e muito menos de contrato



administrativo, não se submetendo às prerrogativas e restrições inerentes ao seu regime. (...)

Não se deve confundir o credenciamento com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele. A natureza jurídica do credenciamento não equivale à do contrato administrativo; ele é um procedimento auxiliar, produzido para justificar ulteriores contratações direta.⁵

49. Nesta toada, o credenciamento se encontra definido no inciso XLIII do art. 6º, nos termos seguintes:

“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;”

50. No caso em tela, conforme subitem 1.6 do TR, o Edital de credenciamento garantirá o cadastramento permanente de novos interessados a qualquer tempo, conforme previsto no art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR.

51. Por fim, justificou-se a situação que enseja a adoção de chamamento público, com fulcro na inviabilidade de competição, tendo o inciso III do art. 79 da Lei 14133 como parâmetro.

52. Justificou-se que o procedimento em voga não se configura terceirização indevida, pois: o corpo técnico municipal permanece responsável pela

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de.



coordenação e fiscalização; o credenciamento é complementar, não permanente nem exclusivo; os servidores efetivos continuarão exercendo as funções típicas de engenharia pública.

53. Nesta toada, justificou-se à fl. 3 do ETP que:

“Apesar da existência de equipe técnica interna qualificada, a estrutura atual da Administração não dispõe de capacidade operacional suficiente para absorver, com celeridade e profundidade técnica, a totalidade das demandas projetadas. A equipe atua em diversas frentes simultâneas — como fiscalizações, elaborações orçamentárias, acompanhamento de obras e gestão contratual —, o que inviabiliza sua dedicação exclusiva à elaboração de projetos executivos com os níveis de detalhamento e tempestividade exigidos. A ausência ou atraso na elaboração desses projetos compromete a capacidade do Município em formalizar convênios, captar recursos e executar obras públicas, uma vez que a legislação estadual e federal impõe como requisito a apresentação de projetos técnicos compatíveis com os objetivos propostos e aderentes às normas reguladoras. Tais lacunas geram riscos concretos de perda de recursos, descontinuidade de políticas públicas, deterioração da infraestrutura existente e aumento da insatisfação da população.

54. Recomenda-se inserir nos autos e no TR a seguinte cláusula:

“A contratação decorrente deste credenciamento tem caráter complementar e transitório, não podendo substituir o corpo técnico efetivo do Município. A Administração deverá adotar medidas de estruturação e composição permanente do quadro efetivo de profissionais de engenharia e arquitetura, em conformidade com os arts. 11, II e III, e 18, § 3º, da Lei 14.133/2021.”



55. Essa previsão reforça a natureza não permanente do credenciamento e a obrigação legal de fortalecer a capacidade administrativa interna. Ressalta-se que o Município deve manter e fortalecer seu quadro efetivo técnico, não podendo o credenciamento permanecer indefinitivamente sob pena de se configurar terceirização indevida.

56. Ademais, no intuito de corroborar a motivação acostada aos autos, este parecer só produzirá efeitos após a juntada dos seguintes documentos:

a) Declaração do Secretário de Obras e Infraestrutura e do Superintendente de Planejamento, atestando o acúmulo de funções dos engenheiros e arquitetos do Município;

b) Relatório técnico detalhado das atividades, projetos e obras sob responsabilidade da equipe própria, evidenciando a insuficiência operacional.

57. Este parecer fica condicionado à juntada do relatório técnico do Secretário de Obras e Infraestrutura e do Superintendente de Planejamento comprovando acúmulo de funções e insuficiência de pessoal dos cargos supracitados.

Minuta de Edital

58. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

59. É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
- justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;



justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e

justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Das cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos

60. Os contratos administrativos devem prever, de forma obrigatória, todas as cláusulas elencadas no art. 89 da Lei nº 14.133/2021, o que não exclui outras disposições contratuais que se fizerem necessárias. Assim está disposto, in verbis:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

61. Em sentido similar, o Art. 92 do mesmo diploma legal preconiza, in verbis:



Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas



técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;



II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

62. Os contratos individualizam relações jurídicas específicas, razão pela qual as minutas devem considerar as peculiaridades de cada caso, devendo contemplar cláusulas suficientes para detalhar o objeto, seu custo, os prazos, as obrigações envolvidas, as condições de execução e etc. De todo modo, na minuta de edital e contrato apresentada, sugere-se as seguintes alterações:

a) O termo de referência retificado, com as correções acima sugeridas, deverá constar como anexo do edital da contratação em questão.

Da utilização ou não de minuta padronizada de Edital

63. Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

64. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
Qual modelo foi adotado; e Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

65. No caso, verifica-se que a Administração utilizou modelo padronizado de minuta de Edital.

Dos documentos da habilitação

66. De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com



relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

67. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal –CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

68. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

69. Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).



70. Assim, como condição para efetivação do credenciamento do chamamento público para confecção de projetos, será imprescindível a juntada dos documentos que comprovem sua regularidade fiscal e trabalhista.

Designação de agentes públicos

71. Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação



simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão



estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

72. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.



73. O Decreto municipal nº 909/2023, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

74. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto municipal nº 909/2023, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o



desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifou-se)

Decreto nº 909, de 2023

Princípio da segregação das funções

Art. 12. O **princípio da segregação das funções** veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

(grifou-se)

75. Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:



Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

76. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 909/2023, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

77. Frisa-se a necessidade de se respeitar o estatuído no inciso I, do Art. 10, do Decreto nº 909/2023, especificamente sobre a atuação das seguintes funções: do agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito do Município de Assis Chateaubriand, qual seja:

“Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser, obrigatoriamente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública;”

78. Da Subsunção da norma posta à apreciação ao caso em tela, observa-se que a administração poderá indicar exclusivamente servidores efetivos para as seguintes funções: “agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos”, o que dever-se-á certificar o cumprimento nos autos.



79. No presente caso, foi juntado aos autos a portaria de designação da equipe de planejamento, do pregoeiro e da equipe de apoio bem como dos gestores do ajuste.

80. Ainda, foi certificado nos autos o cumprimento do princípio da segregação de funções, conforme Despacho 15 do feito.

Publicidade do edital e do termo do contrato

81. 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 (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

82. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

83. Nesse ponto, deve ser observado o disposto na Orientação Normativa AGU n. 85, de 3 de julho de 2024:

Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.

84. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do termo de referência; e
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.



CONCLUSÃO

85. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados nos parágrafos, especificamente os itens enumerados: 22, 33, 54, 56, 58, 62, 78.**

86. Entretanto, há possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridas todas as orientações contidas no presente parecer.

87. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.**

À consideração superior.

Assis Chateaubriand/PR, 11 de novembro de 2025.

TARCIO VINICIUS MADEIRA
DE BRITO:06142675950

Assinado de forma digital por TARCIO
VINICIUS MADEIRA DE
BRITO:06142675950
Dados: 2025.11.11 07:57:28 -03'00'

Tárcio Vinícius Madeira de Brito

Advogado

OAB/PR 105.573





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4D4F-3785-275E-7F70

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



TARCIO VINICIUS MADEIRA DE BRITO (CPF 061.XXX.XXX-50) em 11/11/2025 07:59:54 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: AC SyngularID Multipla << AC SyngularID << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://assischateaubriand.1doc.com.br/verificacao/4D4F-3785-275E-7F70>