



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer Jurídico de Licitação nº 718/2025

Processo: 705468

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021, DECRETO Nº 1415 DE 08 DE JULHO DE 2024. REGULARIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Chamamento Público, que tem por objeto o credenciamento de Organizações da Sociedade Civil de interesse público (OSCIP), Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP), Cooperativas Singulares e Cooperativas Centrais de Crédito, Sociedades de Garantia de Crédito e Instituições Financeiras, para possibilitar o acesso ao crédito, incentivando a geração de emprego e renda, aos Microempreendedores Individuais – MEI, para operarem o programa Mão na Roda, Lei municipal nº 7.661, de 26 de dezembro de 2019 e disposições da Lei Estadual nº 15.570, de 23 de setembro de 2011, no valor estimado de 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Documento de formalização de demanda;
- Autorização da autoridade administrativa;
- Estudo técnico preliminar;
- Análise de riscos;
- Termo de referência;
- Qualificação Técnica;
- Planilha Orçamentária;
- Minuta de edital com anexos.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO



DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 62, VI, da Lei nº 7.816, de 20 de novembro de 2020.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

Nos termos do artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021, a autorização da autoridade competente consta do documento “Formalização da Demanda nº 0055/2025”, que se encontra assinado pela Secretária Municipal de Assistência Social, sem a indicação da fonte de recurso, eis que inaplicável ao caso. No mesmo sentido, a ausência da análise e autorização da CEF encontra-se justificada, ante a ausência de recursos municipais a serem empregados nos contratos.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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;



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

No caso, apesar de não constar formalmente documento com o nome “Parecer Técnico” a Administração Pública apresentou justificativa que, entende-se suprir o parecer, eis que justifica o credenciamento.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com o art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que tais documentos foram juntados originariamente aos autos, à exceção da análise de riscos, dispensada em razão do valor, pelo Decreto nº 1415/2021.

Gerenciamento de risco

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.**

O presente instrumento possui Análise de Riscos – Programa Mão na Roda 2025 – fls. 07/08.

Termo de referência



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, não devendo esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI e art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A contratação por inexigibilidade de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, proibida está a inexigibilidade.

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Nos termos do art. 23, §1º, III da Lei nº 14.133/2021 que assim dispõe:

Art. 23. [...]

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: [...]

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

Quanto aos itens não constantes na tabela, o órgão licitante apresentou uma estimativa por demanda, já que o valor estimado se refere a valores a serem disponibilizados para pagamento de parcelas de financiamento aos MEIS contemplados nos termos da Lei municipal nº 7.661, de 26 de dezembro de 2019.

Desse modo, entende-se pela regularidade do orçamento.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, **ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo.** Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

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;

A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse prisma, compete ao setor competente elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstrar documentalmente nos autos, a existência dos requisitos legais. A seguir, passaremos à análise jurídica quanto ao cumprimento dos requisitos.

No caso, verifica-se que a escolha do procedimento auxiliar de credenciamento foi adequada.

O credenciamento é um procedimento auxiliar de licitação previsto no art. 78, inciso I da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

[...]

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

Adiante, a Lei de Licitações elenca as hipóteses em que é cabível o credenciamento:

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



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

[...]

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.

No caso, a contratação será paralela e não excludente, pois o órgão licitante atribuirá o valor máximo de atendimento aos credenciados, de acordo com sua capacidade técnica.

Quanto ao regulamento, o Decreto Municipal nº 1495/2024 assim regulamentou o credenciamento:

Artigo 55 - Credenciamento

1 – O credenciamento configura hipótese de inexigibilidade de licitação, cabível nas hipóteses prescritas no artigo 79 da Lei n.

2 – O credenciamento deve observar os seguintes procedimentos:

a) O termo de referência deve descrever o objeto e suas características técnicas, justificativa sobre o cabimento do credenciamento e

b) Definição do orçamento estimado da contratação, na forma prevista neste Regulamento;

c) A Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria-Geral de Governo deve elaborar edital de chamamento público para o

i) os serviços e/ou bens que devem ser objeto de credenciamento;

ii) as exigências mínimas que devem ser cumpridas pelos credenciados, inclusive, se for o caso, de qualificação técnica e econômico-financeira;



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- iii) os preços que devem ser pagos pelos serviços e/ou bens ou os referenciais ou balizas para definição do preço em casos de mercados
 - iv) condições para a atualização do preço, que deve ser homogênea para todos os credenciados ressalvado o caso de mercados fluidos,
 - v) as hipóteses que ensejam o descredenciamento e aplicação de penalidades;
 - vi) o prazo do credenciamento e as condições de sua renovação, sendo permitido que, a qualquer tempo, interessados requeiram o
 - vii) as formalidades, os procedimentos e os prazos para o credenciamento e para o descredenciamento, inclusive para impugnação ao
 - viii) as normas de caráter operacional sobre o credenciamento, especialmente as que devem ser observadas pelos credenciados;
 - d) o edital de chamamento público deve ser objeto de análise de legalidade pela Procuradoria-Geral do Município e aprovado pela
 - e) a Secretaria Requisitante é responsável sobre os pedidos de credenciamento e análise da documentação exigida no edital, devendo
 - f) o fornecedor, cujo pedido de credenciamento for aceito, deve assinar termo de credenciamento, com indicação do objeto, prazo, tal
 - g) o MUNICÍPIO deve publicar no seu sítio eletrônico lista atualizada dos credenciados;
 - h) as contratações do objeto do credenciamento podem ser formalizadas por instrumento contratual, sem exclusividade, inclusive
- 3 – Na hipótese de credenciamento em razão de mercados fluidos, o MUNICÍPIO pode adotar sistemas automatizados para a verificação

Desse modo, entende-se que estão cumpridos os requisitos para a inexigibilidade de licitação por meio de credenciamento.

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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).

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro do termo de contrato e aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato no Diário Oficial, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

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:

- Cópia integral do termo de referência;
- Contratos firmados e notas de empenho emitidas.



MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA DO CREDENCIAMENTO**, nos termos apresentados, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão. **Frisa-se, também, a necessidade de corrigir o edital conforme o despacho (337/2025), fls. 42.**

É o parecer.

Criciúma, 18 de junho de 2025.

ANNE BEATRIZ BARNI
Procuradoria-Geral do Município

GIOVANA MARIA GHISI DA SILVA
Procuradora do Município
OAB/SC 42.830