



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 1293/2025

INTERESSADO: Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária

OBJETO: Credenciamento a contratação de empresas para entrega de materiais de construção para programa de melhorias Habitacionais no âmbito do Programa Lar Doce Lar, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade conforme Lei n. 8275/2025;

PROCESSO Nº: 372/2025

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Processo Administrativo de Chamamento Público. Credenciamento. Art. 79, da Lei nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 46,567/2024. Exame prévio de legalidade. **Possibilidade com observações.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que aportou nesta Procuradoria Jurídica para análise em 01/09/2025, encaminhado por meio do 1Doc Memorando Despacho 2-5.098/2025, submetido à apreciação na presente data, que tem por finalidade o credenciamento a contratação de empresas para entrega de materiais de construção para programa de melhorias Habitacionais no âmbito do Programa Lar Doce Lar, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade conforme Lei n. 8275/2025.

O presente feito foi instruído com diversos documentos, para a análise jurídica, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, dentre os quais: I) Documento de Formalização de Demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Pesquisa de Preço; IV) Termo de Referência; V) Minuta do edital de chamamento público.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Do alcance da análise jurídica

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

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

§ 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. (grifo nosso)

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, 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 pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas

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

Posto isso, cabe ressaltar que determinadas observações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Nesse vértice, eventuais apontamentos decorrem da necessidade de análise de 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



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

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.

Deste modo, a atividade da Procuradoria Jurídica limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida à análise, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções encontradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser componentes de apreço por parte do gestor, que possui, todavia, a palavra derradeira, nos limites do seu juízo de mérito.

2.2 – Da fase preparatória

A Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja qualificada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do artigo 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como versar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do artigo 18, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão veja-se:

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,



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

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.

No caso em liço, o presente processo administrativo visa o Credenciamento a contratação de empresas para entrega de materiais de construção para programa de melhorias Habitacionais no âmbito do Programa Lar Doce Lar, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade conforme Lei n. 8275/2025.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da **autoridade competente para a instauração do processo**, o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, minuta do Edital de Chamamento Público e do Contrato.

Acerca dos documentos que compõem os autos, o Estudo Técnica Preliminar é um documento técnico, constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Deve ser elaborado quando o gestor identifica um problema a ser resolvido e não conhece a solução que deverá ser dada ao caso e, através do estudo realizado, examina as soluções disponíveis e aponta qual é a mais adequada ao caso.

No presente caso, a necessidade de a contratação de empresas para entrega de materiais de construção para programa de melhorias Habitacionais no âmbito do Programa Lar Doce Lar, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade conforme Lei n. 8275/2025, foi indicado como sendo o problema a ser resolvido, consoante **justificado** pela autoridade competente no Estudo Técnico Preliminar:

2 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O Município de Chapecó, por meio da Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária identificou a necessidade de promover ações que visem à melhoria das condições habitacionais de famílias em situação de vulnerabilidade social. O Programa Habitacional Lar Doce Lar tem como objetivo garantir o direito à moradia digna, previsto no art. 23, IX da Constituição Federal, por meio do fornecimento de materiais de construção, hidros sanitários e elétricos, bem como da disponibilização de mão de obra para execução de reformas e adequações em moradias. O público-alvo são famílias com renda bruta de até 3 salários mínimos, cadastradas na Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária. A meta é atender 150 famílias ao longo de três anos, com benefício de até 6.000,00 por família, sendo 4.000,00 em materiais e até 2.000,00 em mão de obra.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

O Estudo Técnico Preliminar indicou que, com base em levantamento de mercado realizado junto a prefeituras e instituições estatais:

6. LEVANTAMENTO DE MERCADO e COMPARATIVO DAS SOLUÇÕES
6.1 Por tratar se de um programa habitacional que possui uma lei que já traz as diretrizes de quais os critérios de cadastro dos beneficiários, a melhor opção visualizada por esta administração fora um credenciamento, visto que uma única empresa não será suficiente para atender a demanda.

Sendo o credenciamento um instituto a ser utilizado quando se pretende a contratação de todas as empresas interessadas em prestar serviços em favor da Administração Pública, pretende-se, em síntese, o credenciamento de pessoas jurídicas interessadas, que assumirão o compromisso de entrega de materiais de construção para programa de melhorias Habitacionais no âmbito do Programa Lar Doce Lar, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade, mediante o credenciamento de múltiplos fornecedores, configura a solução mais adequada para atender à demanda apresentada.

No que se refere à **orçamentação e justificativa de preço** (art. 72, inciso VII, da Lei 14.133/2021), a pesquisa de preço teve como o parâmetro o art. 23¹ da Lei 14.133, que dispõe acerca da formação de preços e dos instrumentos a serem utilizados pela administração para chegar ao valor de mercado e, de maneira expressa, é de observância obrigatória nas contratações diretas, **entretanto, não há justificativa do preço apresentado no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, em consonância com o art. 72, inciso II da lei supramencionada (I).**

¹ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 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:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Nessa perspectiva, verifica-se, na Memória de Cálculo, que as estimativas do valor da contratação foram elaboradas por meio de pesquisas de preços realizadas junto a fornecedores, cujos dados que compõem a denominada “cesta de preços” foram devidamente analisados e validados pelo gestor competente.

Cumprе esclarecer que a adoção do procedimento de pesquisa de preços junto a, no mínimo, três fornecedores distintos, conforme autorizado pelo art. 23, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, impõe à Administração o dever de **justificar** a escolha dos fornecedores consultados, de modo a assegurar a representatividade e a fidedignidade da estimativa. Tal exigência visa resguardar a idoneidade das fontes utilizadas e evitar a formação artificial de preços.

De igual forma, em observância ao supramencionado, não houve apresentação de todos os orçamentos utilizados na memória de cálculo, devendo-os serem apresentados.

Assim, cumpre destacar que determinados elementos formais devem necessariamente constar nos orçamentos que integram a proposta, tais como a razão social, o número de inscrição no CNPJ, o endereço completo da empresa, além das assinaturas nos orçamentos apresentados, entre outros dados pertinentes, com vistas a assegurar uma gestão pública pautada na eficiência, transparência e segurança jurídica (II).

Importa mencionar que da análise preliminar das Planilhas Orçamentárias, foram realizadas composições de valores com base em diversas fontes de pesquisas, no entanto, infere-se que **não constam os orçamentos que integram as cotações** de preços que compõem a estimativa para alguns itens de insumos e serviços especializados.

Todavia, cumpre salientar que, para a utilização de dados oriundos de pesquisas publicadas em mídia especializada, tabelas de referência formalmente aprovadas pelo Poder Executivo Federal, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, faz-se imprescindível a indicação da data e horário de acesso, em observância ao disposto no art. 23, §2º da Lei nº 14.133/2021 e no art. 5º do Decreto Municipal nº 46.563/2024, que assim regulamentam a matéria, respectivamente:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Art. 5º Na hipótese de os valores de insumos e serviços não estiverem disponíveis nas tabelas Sinapi ou Sicro poderão ser obtidos pelos seguintes parâmetros, nesta ordem:

I - dados de outras tabelas de referência formalmente aprovadas pelo Poder Executivo federal, estadual, distrital ou municipal;

II - dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - preços de contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - preços obtidos em pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observada a correção do valor pelo IPCA ou por outro índice que venha a substituí-lo, desde data da emissão da nota até a data da pesquisa de preços;

V - preços obtidos em pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, sendo necessária justificativa caso não se alcancem 3 (três) cotações.

Parágrafo Único. Em decorrência de Convênio firmado ou de obrigação definida pelo órgão repassador dos recursos, poderão ser utilizadas outras tabelas oficiais. (grifo nosso)

Nesse sentido, recomenda-se que todos os orçamentos, não apresentados, que compõem as cotações realizadas contenham a comprovação da data e do horário de acesso, por meio de *print* de tela, bem como a assinatura do orçamento, em estrita observância às disposições contidas nas legislações supramencionadas (III).

Ainda, verifica-se que não há justificativa/informações na Memória de Cálculo apresentada expressa os critérios utilizados na composição da estimativa de preços, notadamente quanto à adoção de parâmetros como menor valor, média aritmética, mediana ou outro método tecnicamente justificável (IV).



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Destaca-se, à luz do disposto no art. 37, caput, da Constituição da República e no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que a estimativa de preços constitui etapa essencial do planejamento da contratação, devendo ser apurada mediante consulta a múltiplas fontes idôneas e atualizadas, a exemplo de contratações similares realizadas por outros entes públicos, registros constantes em bancos de dados oficiais e orçamentos obtidos junto a fornecedores do ramo pertinente. Tal atribuição compete precipuamente à equipe técnica responsável pela pesquisa de preços, incumbindo ao órgão jurídico, no exercício de sua função consultiva e preventiva, alertar para a necessidade de estrita observância dessas diretrizes, de modo a assegurar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, prevenindo a celebração de ajustes em valores superiores aos praticados no mercado e garantindo a adequada aplicação dos recursos públicos.

Insta mencionar ainda que não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento apreciar os valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza eminentemente técnica. É atribuição desta Procuradoria Jurídica, todavia, alertar o gestor quanto à necessidade de realizar análise crítica dos valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se, se for o caso, aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa do precedente do Tribunal de Contas da União:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara

2.3 - Do credenciamento

É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do artigo 37 da Carta Magna, de forma que o processo de licitação convencional só será cabível nos casos em que for possível assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Existem, contudo, hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público, uma vez que o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa à Administração.

A matéria foi regulamentada pela Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) dispensa de licitação (art. 75); e b) inexigibilidade de licitação (art.74).

Dentre as possibilidades de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento, conforme preconiza o artigo 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/21:

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;

O credenciamento se destina a circunstâncias nas quais a Administração Pública tem como objetivo a contratação de todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens. Deste modo, não há competitividade, sendo impossível a realização de certame licitatório.

A Nova Lei de Licitações passou a prever expressamente o instituto, considerando-o como um procedimento auxiliar, consoante definição contida no artigo 6º, inciso XLIII, da referida lei:

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

[...]

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;



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Assim, o chamamento público não tem por finalidade a realização de um processo seletivo, todavia, intenciona-se com o credenciamento a contratação do maior número possível de interessados no objeto.

Nessa toada, é o ensinamento do doutrinador Juliano Heinen²:

Trata-se de um "chamamento público" de interessados. Há quem entenda que este seria outro caso de inexigibilidade de licitação. No credenciamento, o Poder Público quer firmar vínculo com todos que se interessem em celebrar contrato, desde que os pretendentes satisfaçam as exigências legais. Exemplo: credenciamento de hospitais para prestar serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta situação, o Poder Público não quer selecionar um ou alguns estabelecimentos de saúde, mas todos aqueles que queiram se adequar às normas estabelecidas, e prestar as atividades do mencionado sistema. E quem escolhe quem presta o serviço e remunera a entidade credenciada é o terceiro (cidadão). O credenciamento é tutelado com mais detalhes pelo art. 79.

No mesmo sentido, é o que se extrai do ensinamento de Sidney Bittencourt³:

[...] Nesse caso, fixando o valor que pretende pagar pelo objeto pretendido, a Administração deve convocar profissionais de determinado setor e se dispor a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, não havendo, portanto, competição.

Para tal, adota-se o credenciamento, que se legitima nos casos em que, para o alcance do interesse público, esteja em disponibilidade a muitos fornecedores ou prestadores de serviço, situação que descaracteriza qualquer tipo de disputa.

Como anota Sônia Tanaka, se a Administração convida a todos os interessados que possuem os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária.

As circunstâncias que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, que assim preleciona:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:
I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.
Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

² Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

³ BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 11 jun. 2024.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

- 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.

Impende mencionar que além das disposições gerais acerca das contratações públicas âmbito nacional apresentadas pela Lei 14.133/21, os entes têm a responsabilidade de regulamentar a aplicação do credenciamento em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade, regulamentação essa que está disposta no Decreto Municipal nº 46.567/2024.

Assim dizendo, o regulamento interno do município que dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos auxiliares de credenciamento, pré-qualificação e manifestação de interesse, estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá ocorrer a efetiva contratação e chamamento das pessoas jurídicas credenciadas para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos.

In casu, busca-se o credenciamento de múltiplos de empresas para entrega de materiais de construção para programa de melhorias Habitacionais no âmbito do Programa Lar Doce Lar, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade conforme Lei n. 8275/2025.

Dessa forma, as contratações serão paralelas e não excludentes, enquadrando-se a hipótese nas disposições do artigo 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021⁴.

⁴ Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Como procedimento auxiliar de contratação direta, além do previsto no artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, deve ainda o gestor observar o disposto no artigo 72 da lei de licitações, que assim preleciona:

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.

Ressalvado entendimento em sentido contrário, estão presentes os requisitos constantes no dispositivo legal supratranscrito, sendo possível verificar a existência nos autos do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, estimativa de despesa, justificativa de preço, autorização da autoridade competente, documentos esses que são obrigatórios para o presente caso.

2.4 - Da minuta do Edital de Chamamento Público

A minuta do edital de chamamento público deve estabelecer condições padronizadas de contratação, determinando que todos os interessados serão contratados, desde que atendidos os requisitos exigidos no edital. Portanto, analisando a minuta do presente credenciamento, está assegurado o requisito constante no artigo 79, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 14.133/2021⁵.

⁵ Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

[...]

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;



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Nesse diapasão, o Decreto Municipal nº 46.567/2024, em seu artigo 2º, regulamenta de forma específica a forma como deve ser elaborado o edital de credenciamento:

Art. 2º O edital de chamamento público para credenciamento deverá ser elaborado considerando as peculiaridades da respectiva hipótese legal de cabimento, disciplinando, conforme o caso, sobre:

- I – condições gerais de ingresso;
- II – exigências específicas de qualificação técnica;
- III – regras de contratação;
- IV – valores fixados para a remuneração ou forma de cálculo do valor a ser pago;
- V – critério para distribuição de demandas;
- VI – formalização da contratação;
- VII – recusa em contratar e sanções cabíveis;
- VIII – minuta do instrumento de contrato;
- IX – modelos de declarações;
- X – outros aspectos relevantes.

Registra-se que, no presente caso, não será permitida a subcontratação do objeto contratado sem autorização expressa da Administração, consoante disposição do artigo 79, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 14.133/2021⁶.

Por força do que estabelece o artigo 79 da Lei nº 14.133/21, o credenciamento deverá ser mantido aberto, permitindo-se a participação de novos interessados. Em razão disso, os valores previstos no instrumento convocatório deverão ser corrigidos periodicamente, o que acarretará o reajuste de todos os termos de credenciamento.

Do exposto, é inconteste que o edital cumpre os requisitos estabelecidos em lei, não se verifica ilegalidade na minuta do credenciamento, bem como prevê eventuais sanções ao descumprimento do objeto, com base na Lei de Licitações. Destarte, em concordância com o regramento legal, a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais, uma vez atendidos os requisitos exigidos, a Administração está autorizada a promover a contratação pretendida.

2.5 - Da minuta do Contrato

O presente feito tem como objetivo a realização de um chamamento público para credenciamento. Deste modo, a finalidade do certame é a celebração de termos de

⁶ [...] V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

credenciamento, os quais não se caracterizam como contratos. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho⁷:

O credenciamento não se confunde com o contrato administrativo, eis que se trata de ato administrativo unilateral prévio à dita contratação. O sujeito que obtém o credenciamento ainda não foi contratado. A contratação é um ato jurídico bilateral, que se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento.

Portanto, o instituto do credenciamento começa com um edital de chamamento público, onde são elencados os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Ocorrida a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo contrato.

Nesse sentido é o que prevê o artigo 3º, *caput*, do Decreto Municipal nº 46.567/2024:

As contratações deverão ser formalizadas por meio de **instrumento de contrato**, que poderá ser substituído por ordem de fornecimento, nota de empenho, ordem de serviço ou outro instrumento hábil, no caso de contratações de valor até os limites de dispensa, previstos nos incisos I ou II do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, conforme o caso. (grifo nosso)

Cumpre enunciar os requisitos básicos que um termo de contrato deve possuir, nos mesmos moldes do art. 92 da lei 14.133/21:

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;

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

- 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.

Da análise da minuta do contrato vinculada ao instrumento convocatório apresentado, constata-se que foram observados os requisitos mínimos exigidos pelas disposições legais pertinentes, não sendo necessária nenhuma correção.

Ademais, destaca-se que o objeto do contrato é oriundo de lei municipal n. 8275/2025, que criou o Programa Habitacional Lar Doce Lar, altera dispositivos da Lei n 7.063, de 24 de novembro de 2017 e dá outras providências, prevendo o gasto/teto de custo de até R\$4.000,00 por unidade habitacional. Neste sentido, não é possível, nos termos da lei, acréscimos que ultrapassem o limite previsto, recomendando-se, para tanto, a inclusão de cláusula na minuta do contrato a ser elaborado, com base no edital n. 372/2025, após o item 2.1 da cláusula segunda do referido contrato (V).

2.6 – Publicidade do edital

Considerando o disposto no artigo 54, *caput* e §1º, da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital, dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da Municipal.

Ademais, o edital deve ser divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

interessados, em consonância ao disposto no artigo 8º, *caput* e parágrafo único, do Decreto Federal nº 11.878/2024:

Art. 8º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Parágrafo único. As modificações no edital serão publicadas no PNCP e observarão os prazos inicialmente previstos no edital, respeitado o tratamento isonômico dos interessados.

Outrossim, após a homologação a divulgação do termo de contrato deverá suceder no Portal Nacional de Contratações Públicas tendo em vista que é condição indispensável para que ocorra a eficácia da contratação consoante o artigo 94 da Lei nº 14.133/2021.

À vista do exposto, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, constatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, considerando a consonância entre a legislação que rege a matéria, as justificativas explanadas e os documentos coadunados aos autos, esta Procuradoria manifesta-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida, através do edital de chamamento público para Credenciamento nº 372/2025**, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa do procedimento, desde que observadas as considerações realizadas no presente parecer, notadamente em relação à recomendação de que as pesquisas diretas com fornecedores sejam associadas à justificada da escolha desses fornecedores:

I) Apresentação da devida justificativa da escolha dos fornecedores e do preço apresentado no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, consoante determina o art. 23, portanto, recomenda-se, neste sentido, que as pesquisas diretas sejam associadas à justificada da escolha dos fornecedores.

II) Apresentação da totalidade dos orçamentos que integram a proposta, com a observância de todos os requisitos, tais como a razão social, o número de inscrição no



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

CNPJ, o endereço completo da empresa, além das assinaturas nos orçamentos apresentados, entre outros dados pertinentes, com vistas a assegurar uma gestão pública pautada na eficiência, transparência e segurança jurídica;

III) Recomendação de que os orçamentos, não apresentados, que compõem as cotações realizadas contenham a comprovação da data e do horário de acesso, por meio de print de tela, em observância às disposições contidas nas legislações supramencionadas.

IV) Apresentação da justificativa/informações na Memória de Cálculo destacando os critérios utilizados na composição da estimativa de preços, notadamente quanto à adoção de parâmetros como menor valor, média aritmética, mediana ou outro método tecnicamente justificável;

V) Ademais, destaca-se que o objeto do contrato é oriundo de lei municipal n. 8275/2025, que criou o Programa Habitacional Lar Doce Lar, altera dispositivos da Lei n. 7.063, de 24 de novembro de 2017 e dá outras providências, prevendo o gasto/teto de custo de até R\$4.000,00 por unidade habitacional. Neste sentido, não é possível, nos termos da lei, acréscimos que ultrapassem o limite previsto, recomendando-se, para tanto, a inclusão de cláusula na minuta do contrato a ser elaborado, com base no edital n. 372/2025, após o item 2.1 da cláusula segunda do referido contrato.

Por fim, registre-se que esta Procuradoria Jurídica optou por não emitir despacho inicial de saneamento, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam relacionadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico, atribuindo-se maior agilidade ao processo.

Essa prática encontra fundamento na portaria nº 07/2024 do Procurador-Geral do Município, segundo a qual, quando a PGM *“haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*. Referida portaria está em consonância do BPC nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas⁸.

⁸ Ao órgão jurídico consultivo que haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE nº 9/2022)



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

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 do gestor, não cabendo à Procuradoria-Geral do Município a ulterior análise, como recomenda a BPC nº 5 supramencionada.

Outrossim, impende mencionar que não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos-administrativos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis⁹.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer baseia-se nos elementos que constam até a presente data nos autos ora analisados e a análise *supra*.

Chapecó-SC, 02 de agosto de 2025.

Ruan Vinicius Bender
Consultor Jurídico do Município
OAB SC 49081

⁹ Aos órgãos componentes do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta incumbe prestar consultoria e assessoramento sob prisma estritamente jurídico. Não lhes compete, portanto, analisar ou revisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE nº 1/2022)