PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 559/2025

CREDENCIAMENTO PÚBLICO: 10/2025

Edital: Credenciamento Público 10/2025

Objeto: Credenciamento Público para credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de acolhimento e hospedagem, no âmbito da Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI.

1. RELATÓRIO

A presente manifestação jurídica, solicitada pelo Setor de Licitação do Município de Tapejara, tem como objetivo analisar os trâmites e documentos relacionados ao procedimento licitatório cujo objeto segue abaixo:

Credenciamento Público para credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de acolhimento e hospedagem, no âmbito da Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI).

Trata-se de um ato ínsito à fase preparatória da licitação, cujo fundamento está previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

> 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;
>
> III - (VETADO).

> § 2° (VETADO).
>
> § 3° Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.
>
> § 4° Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.
>
> § 5° É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Ao dissertar sobre o dispositivo acima, José Anacleto extrai as seguintes deduções sobre o objeto de análise da Assessoria Jurídica:

O parecer jurídico é instrumento de controle prévio de legalidade (art. 53, caput). A manifestação jurídica deve versar sobre todo o processo licitatório, e não apenas sobre a minuta do instrumento convocatório. Assim, todos os elementos indispensáveis à contratação devem ser avaliados (art. 53, § 1°, II). São elementos indispensáveis à contratação, dentre outros: **(I) os requisitos formais; (II) o estudo técnico preliminar; (III) o termo de referência; (IV) o projeto básico; (V) o orçamento estimativo; (VI) a aferição dos requisitos de validade dos atos administrativos praticados/ e (VII) a qualidade da motivação e das justificativas apresentadas no processo. A apreciação destes elementos indispensáveis não se dará sob o aspecto técnico, mas tão somente jurídico".**

Posto isto, a presente manifestação não se vinculará aos aspectos técnicos envolvidos no objeto/serviço solicitado pelo órgão demandante, mas aos aspectos jurídicos intrínsecos ao procedimento, motivo pelo qual os documentos apresentados no presente parecer

terão seus conteúdos considerados como verossímeis, sem prejuízo de apuração de eventual apuração de responsabilidade caso não reflitam no real atendimento do interesse público.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DOS DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM O PROCESSO:

Preliminarmente, registra-se que seguem no procedimento os seguintes documentos:

- Solicitação e Justificativa;

- Termo de Referência;

- Estudo Técnico Preliminar;

- Orçamentos;

- Edital;

Tais documentos fazem parte da chamada fase preparatória da licitação, devendo, portanto, observar, na medida do possível, o art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021:

> 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.

Pelo que consta ao processo, as justificativas que motivam o pedido de contratação e os documentos mencionados no dispositivo acima se mostram presentes.

2. 2. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS:

É na fase interna que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações.

Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade.

Por evidente, na fase de planejamento está contida a aferição do preço da contratação, de modo que, observado o levantamento realizado, constatou-se que foram consultadas contratações por outros entes da Administração Pública e orçamentos de instituições que prestam a atividade relacionada ao objeto pretendido.

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

A diversidade de fontes de pesquisa é medida mais consentânea à apuração de valores praticados em mercado. Ou seja, a Administração deve se valer além dos três orçamentos de fornecedores, da referencia de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, entre outros.

O entendimento do TCU é de que as pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", pois para a referida Corte, "*a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utiliza em último caso, na extrema ausência de preços ou cesta de preços referenciais*", (TCU, Acordão nº 1.875/2021, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carneiro, j. em 04.08.2021)

Diante de todo esse cenário, ao observar o item 8 do Termo de Referência, entende-se que as pesquisas que embasam a aferição do preço estimativo da avença, uma vez que as fontes são diversificadas segundo os termos apresentados.

2. 3. DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA:

De início, é importante entendermos o conceito do credenciamento com base na Lei 14.133/21, o qual está posto no

Art. 6°, XLIII.

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;

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O Art. 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

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:

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.

Nesse sentido, a administração busca realizar a contratação, como já citado, de pessoas jurídicas especializadas para pavimentação solidária. Tal contratação se amoldaria de forma perfeita ao inciso I do Art. 79, tendo em vista que a contratação das empresas seria paralela e não excludente, ou seja, todas as empresas credenciadas vão ser contratadas, embora não necessariamente ao mesmo tempo, conforme o Parágrafo Único, II também do Art. 79.

Entende-se que a opção por tal modalidade licitatória está de acordo com a lei.

2. 4. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6°, XX, da Lei n° 14.133/2021:

> Art. 6° Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (...)

> XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Desta feita, analisando o EPT apresentado ao processo, observa-se a presença dos elementos necessários. Conclui-se, portanto, que os requisitos necessários à confecção do referido documento foram preenchidos pela secretaria solicitante.

2. 5. DAS CONDIÇÕES DO EDITAL:

No que tange às estipulações presentes no edital, entende-se, a princípio, estarem de acordo com a legislação aplicável à espécie, notadamente as questões relativas às condições de habilitação e as declarações pelas quais os licitantes estão incumbidos de entregar.

2. 6. DO TERMO DE REFERÊNCIA:

A definição de termo de referência está prevista no art. 6° da Lei n° 14.133/2021:

> Art. 6° Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (...)
>
> XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:
>
> a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
>
> b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
>
> c) prazo de entrega;

> d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
>
> e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
>
> f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
>
> g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
>
> h) levantamento topográfico e cadastral;
>
> i) pareceres de sondagem;
>
> j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

Segundo o art. 40, §1° da lei, o respectivo documento também deve conter:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:
>
> I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
>
> II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
>
> III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Dada a natureza do objeto, no presente caso, o Termo de Referência atende o disposto na legislação vigente.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, esta procuradoria opina pela regularidade do procedimento licitatório em epígrafe, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO, S.M.J., pela aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos.

Sem mais, remeto ao Pregoeiro para os procedimentos que requer.

É o parecer.

Tapejara – RS, 09 de setembro de 2025.

LEONARDO FRIGERI
Procurador Geral do Município
OAB/RS 111.697

Assinado digitalmente por:
LEONARDO FRIGERI
006.871.290-10
09/09/2025 14:40:22 -03:00