



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

PARECER: 502/2025 – PROGE
INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMED.
PROTOCOLO: 26.645/2025
ASSUNTO: CREDENCIAMENTO. ANÁLISE. APROVAÇÃO.

I – Síntese do Requerimento

Trata-se de solicitação de análise prévia de contratação por Credenciamento, que objetiva a realização de procedimento para **“Credenciar empresas especializadas na Prestação de Serviços de Avaliação Psicoeducacional para atendimento de demandas da Rede Municipal de Ensino da Prefeitura Municipal de Pinhais”**, no valor de **R\$ 697.789,50 (seiscentos e noventa e sete mil, setecentos e oitenta e nove reais e cinquenta centavos)**.

A Consulente justifica a contratação nos seguintes termos (mov. 13.5):

O Centro Municipal de Apoio e Atendimento Especializado (CAAE) é um serviço da Educação Especial de Pinhais, subordinado à Seção de Apoio aos Serviços da Educação Especial (SEASE) e à Gerência de Educação Especial e Inclusão Educacional (GESPI). Um dos serviços ofertados pelo CAAE para as unidades educacionais que fazem parte da Rede Municipal de Ensino de Pinhais é a **avaliação psicoeducacional**, que compreende em especial a atuação da dupla avaliadora (pedagoga/o e psicóloga/o) na investigação do potencial intelectual, cognitivo e dos processos de aprendizagem dos/as educandos/as. A partir do momento em que a equipe escolar da unidade educacional percebe educandos/as que apresentam alterações nesses itens, ela os encaminha para a investigação, que é o ponto de partida para a organização de estratégias e o encaminhamento de ações que visam seu melhor aproveitamento no ambiente escolar, envolvendo seu desempenho acadêmico e social dentro da escola.

(...)

Embora diferentes estratégias sejam realizadas, num processo que envolve inúmeras ações e demandam desde entrevistas com a família, realização de testes com a criança, considerando diferentes contextos desta, anualmente a equipe do CAAE não consegue atender toda a demanda, o que vai impactando no atendimento das solicitações no ano em que foram encaminhadas pelas unidades educacionais, havendo sempre um déficit de atendimento.

(...)





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

O impacto educacional no retardo da investigação e compreensão da relação entre o educando, o ato de aprender e o contexto educacional em que estão inseridos no intuito de identificar dificuldades de aprendizagem, transtornos do desenvolvimento, distúrbios emocionais ou quaisquer outra questão que estejam afetando o desempenho acadêmico impactam diretamente no desenvolvimento da criança e orientação à escola, profissionais e família. Quanto mais cedo essas questões são identificadas, mais precocemente podem ser estabelecidas estratégias de intervenção, permitindo que os estudantes superem suas dificuldades e/ou alcancem seu máximo potencial e desenvolvimento.

Tendo em vista todas as considerações apresentadas, compreende-se como viável a contratação de empresa terceirizada que oferte o serviço de avaliação psicoeducacional, de forma a conhecer, compreensivamente, as características dos avaliados contribuindo para que as decisões acerca do planejamento educacional e atendimento à criança incluam todas as providências que permitam a remoção de barreiras para a aprendizagem e constituição de propostas e providências que permitam, concretamente satisfazê-las.

Assim, consideramos que tais ações de avaliação psicoeducacional servirão como subsídios qualitativos para a tomada de decisões, no caso dos educandos da Rede Municipal de Ensino de Pinhais de forma a garantia do sucesso de sua aprendizagem acadêmica, do desenvolvimento de suas habilidades e competências e, apoiar as unidades educacionais no que trata ao aprimoramento de seu projeto político-pedagógico com ênfase para a formação continuada dos que trabalham na comunidade escolar e para a permanente e contínuo apoio a crianças e educandos/as necessitam para progredir.

O protocolo veio instruído com **i)** estudo técnico preliminar (mov. 13.2); **ii)** documento de formalização da demanda (mov. 13.3); **iii)** justificativa de preços (mov. 13.4); **iv)** justificativa técnica (mov. 13.5); **v)** justificativa da modalidade de licitação (mov. 13.6); **vi)** justificativa de raio (mov.13.7); **vii)** justificativa de qualificação econômico-financeira (mov. 13.11); **viii)** política nacional de educação especial (mov. 13.12); **ix)** deliberação 01/2011 do Conselho Municipal de Educação (mov. 13.13); **x)** resolução 31/2022 do Conselho Federal de Psicologia (mov. 13.14); **xi)** resolução 6/2019 do Conselho Federal de Psicologia (mov. 13.15); **xii)** resolução 4/2009 do Conselho Nacional de Educação (mov. 13.16); **xiii)** cotações – arquivo zip (mov. 13.17); **xiv)** informações DEPOR (mov. 13.20, 25.2); **xv)** análise de riscos (mov. 13.21); **xvi)** mapa de preço médio (mov. 13.22); **xvii)** solicitação de retificações do termo de referência (mov. 43.2); **xviii)** termo de referência (mov. 45.3); **xix)** minuta de edital de credenciamento; entre outras documentações.

Vieram os autos para prolação de parecer.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

II – Análise de Mérito

Como se sabe, o Credenciamento consubstancia-se em procedimento administrativo que viabiliza a contratação de todos os particulares que atendam às condições estabelecidas pela Administração para a prestação de determinados serviços, notadamente quando o interesse público impuser que a prestação destes serviços ocorra por meio do maior número possível de particulares.

Observe-se, então, que a utilização do Credenciamento será cabível naquelas situações concretas em que a competição entre potenciais contratados restar inviável pela inadequação da escolha de apenas um.

Inviabilidade esta, que diverge daquela usualmente observada, qual seja, a determinada em razão da existência de apenas um particular apto à consecução do objeto, sendo configurada no seu extremo oposto, ou seja, a verificação de que a contratação simultânea ou consecutiva de mais de um particular é que de fato atenderá às necessidades da Administração Contratante.

Em outras palavras, a pluralidade de contratados é ínsita à ideia de correta execução do objeto.

Sobre esta temática, Carlos Pinto Coelho Motta, assim discorre:

*“o processo de credenciamento vem sendo utilizado na prática como meio excepcional, atípico, de seleção de contratados da Administração Pública, sempre que a competição se demonstra inviável, em virtude da conveniência ou necessidade da prestação do serviço por mais de um executor”.*¹

Assim, por mais paradoxal que possa parecer “a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados”², por essa razão, o Credenciamento é considerado, por boa parte da doutrina, como uma hipótese de inexigibilidade de licitação.

¹ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 324.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 58.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Nesse toar, revela-se oportuno colacionar os comentários aduzidos por Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre o tema:

JUSTEN FILHO

“somente se impõe a licitação quando a contratação por parte da Administração pressupuser a competição entre os particulares por uma contratação que não admita a satisfação concomitante de todos os possíveis interessados. (...) Por isso, não haverá necessidade de licitação quando for viável um número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verificará especialmente quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que a Administração disponha de condições de promover contratações similares com todos os particulares que preencherem os requisitos necessários. O raciocínio não é afastado nem mesmo em face da imposição de certos requisitos ou exigências mínimos. Sempre que a contratação não caracterizar uma “escolha” ou “preferência” da Administração por uma dentre diversas alternativas, será desnecessária a licitação. (...)

Nessas hipóteses, em que não se verifica a excludência entre as contratações públicas, a solução será o Credenciamento”³

FERNANDES

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no sentido estrito da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.⁴

³ *Idem.*

⁴ *FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 540.*





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

Tomando por divisa as ilações doutrinárias, a matéria aplicável às contratações por Credenciamento foi disciplinada por força da Lei Federal 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 346/2023, observe-se:

Lei Federal 14.133/2021:

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;

(...)

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.

(...)

Decreto Municipal 346/2021:

Art. 178. 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.

§ 1º Nos procedimentos de credenciamento deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

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 e excepcionalmente poderá justificadamente não consignar o valor pago pelo objeto ante as características de preços flutuantes do próprio mercado;

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.

§ 2º O valor do contrato do credenciamento é meramente estimativo, não gerando qualquer direito aos credenciados para a contratação do seu valor integral.

§ 3º O edital de chamamento do credenciamento permanecerá aberto e disponível para que qualquer interessado possa solicitar o credenciamento, ainda que o edital estabeleça datas para análises e julgamentos dos documentos.

§ 4º O edital e os termos de adesão contratual ao credenciamento poderão ser renovados, caso o credenciamento permaneça aberto, sendo possível a aplicação de reajuste.

§ 5º Caso entenda conveniente, a Administração Pública Municipal poderá celebrar um termo de adesão contratual para todos os credenciados.

§ 6º Qualquer modificação de valores do credenciamento alcançará automaticamente a todos os credenciados.

Considerando as disposições normativas e transpondo-as para o caso concreto a fim de analisar o cabimento do instituto, percebe-se que:

a) o objeto que se pretende contratar provavelmente será executado simultaneamente por diversos contratados de forma paralela e não excludente;

b) de acordo com as justificativas apresentadas, a Administração pretende contratar todos os particulares que preencherem os requisitos e tiverem a intenção de credenciarem-se, sendo que a distribuição da demanda se dará de acordo com a capacidade operacional das credenciadas (item 5.1.3.2 do Anexo I do Edital), respeitando a legislação aplicável. Destaca-se, por oportuno, que a limitação de raio a 10km a partir do Terminal Metropolitano de Pinhais, consoante informado pela Consulente, prestigia os educandos, uma vez que a





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

família, em geral, é a principal responsável por seu comparecimento às sessões de avaliação, devendo-se prezar pela eficiência, pela celeridade e pela economia de tempo e de recursos nos deslocamentos, sendo que neste local estão centralizadas todas as linhas de ônibus municipais e intermunicipais, o que visa facilitar a locomoção.

c) pela prestação dos serviços a credenciada/contratada fará jus ao pagamento daquilo que for efetivamente executado, cujos valores são pré-fixados pela Administração, obtidos a partir da média de preços em sede de pesquisa de mercado nos termos do item 2 do Anexo I do Edital;

d) o instrumento convocatório atende aos reclames legais, tanto da Lei 14.133/2021 quanto aqueles previstos no art. 179 do Decreto Municipal 346/2023⁵.

À vista do atendimento destas considerações, este Órgão Consultivo não vislumbra impedimentos para o prosseguimento do processo.

III – Conclusão

Considerado o exposto, este Órgão Jurídico não vislumbra óbices legais ao prosseguimento do processo, **ressalvando-se**, contudo, a necessidade, naquilo que tange às formalidades do processo eletrônico, de que todos os documentos guardem garantia de autoria mediante assinatura digital, nos termos dos Decretos Municipais 1.201/2024 e 1.211/2024, sob pena de invalidade.

Igualmente, deve-se fazer cumprir a determinação quanto ao formato dos arquivos para que atendam a determinação do art. 40 do Decreto Municipal 1.211/2024.

Em linhas finais, aproveita-se o ensejo para destacar que:

⁵ Art. 179. 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 de termo de adesão contratual que representa o contrato;

IX - modelos de declarações; e

X - outros aspectos relevantes.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

a) presente análise foi baseada unicamente em documentos digitalizados e acessados por meio do *software* IPM – AtendeNet;

b) esta manifestação possui natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer.⁶ Ou seja, o parecer é espécie do gênero de ato enunciativo, no qual a Procuradoria se limita a exarar um entendimento técnico sobre determinado assunto e emitir orientação jurídica sem caráter mandamental. Destarte, na hipótese de discordância, observados os limites normativos, faculta-se ao gestor exercer seu poder discricionário e praticar ato distinto daquele recomendado no presente parecer;

c) este parecer refere-se tão somente aos aspectos jurídicos e formais, reservando-se à Secretaria Consultante a responsabilidade pelos critérios de conveniência e oportunidade dos atos praticados.

É o parecer.

Pinhais, 05 de agosto de 2025.

Alfredo Borges Moreno
Procurador Geral do Município

Theo Botelho Marés de Souza
Procurador do Município

Carmen A. de Siqueira
Assessora Especial de Gabinete

⁶ “Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”. (MEIRELLES, 2010, p. 197).

