



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO Nº 128/2025
Parecer de Credenciamento – Inexigibilidade de Licitação

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COMPRA Nº 064/2025

CRENCIAMENTO Nº 002/2025

INEXIGIBILIDADE Nº 022/2025

OBJETO: Credenciamento de empresa ou corretor de imóveis para elaboração de avaliação imobiliária urbana e rural, para confecção de laudo/parecer técnico de avaliação mercadológica, sendo incluídos os seguintes serviços: vistoria *in loco* do imóvel para verificar suas características; coleta de dados de mercado; análise de documentos; e entrega de laudo impresso e digital, com profissionais devidamente registrados no conselho de classe nos termos da lei n. 14.133/2021. O credenciamento será do tipo paralelo e não excludente, obedecendo às condições e exigências deste edital.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado para análise quanto à regularidade jurídica do procedimento, o processo administrativo cujo objeto está descrito no preâmbulo acima, tratando-se de um credenciamento, com chamamento público aos interessados, com valor global de R\$ 71.500,00 (setenta e um mil e quinhentos reais).

Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, ainda não numerados, pertinentes à análise:

1. Estudo Técnico Preliminar;
2. Termo de Referência;
3. Termo de responsabilidade e pesquisa de preços;
4. Solicitação de abertura de inexigibilidade;
5. Autorização para início de inexigibilidade;
6. Aviso de inexigibilidade;
7. Minuta de edital com anexos;
8. Ato de designação dos Pregoeiros e Equipe de Apoio;
9. Não há o balancete da despesa e parecer contábil indicando a existência de recursos orçamentários para pagamento das obrigações, o que deve ser acrescido;
10. Não há mapa de riscos, o que se recomenda verificar e adicionar.

É, em síntese, o relatório.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

2. QUANTO AO CARÁTER OPINATIVO DO PARECER JURÍDICO

A doutrina classifica os pareceres como atos administrativos enunciativos, ou seja, quando é externado uma opinião ou um juízo de valor. Nesse passo, aponta-se, desde já, que o parecer jurídico possui caráter orientativo, ou seja, não cabe à Procuradoria a tomada de decisão, tão somente a apresentação de eventuais recomendações, bem como a análise dos fundamentos jurídicos vinculados ao processo licitatório.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que “o parecer é **facultativo** quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. (...) O parecer é **obrigatório** quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à **solicitação** do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante).”

No mesmo sentido segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal que assim decidiu:

*(...) embora o Parquet tenha afirmado que a agravante teria agido dolosamente em seu parecer, diante da existência de contradições sobre a exclusividade [...], o processo administrativo, em nenhuma das suas manifestações, sinalizou tais ocorrências, sendo certo, ademais, que a denunciada somente detinha competência para emitir parecer técnico sobre a inexigibilidade da licitação sob o prisma estritamente jurídico, **não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, tampouco examinar a veracidade das questões de natureza técnica (como a autenticidade da documentação acostada)**, administrativa ou financeira, salvo teratologia, que não ficou evidenciada na espécie.*

*Por outro lado, a manifestação levada a efeito foi de 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. **Ou seja, o parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não vinculante**” (...) (STF, AgReg no HC nº 155.020). Não grifado no original.*

O Tribunal de Contas da União também já se posicionou quanto ao caráter opinativo do Parecer Jurídico:

A compulsoriedade legal, no entanto, não alcança os atos de dispensa e de inexigibilidade de licitação [...] Assim, apesar de bastante recomendável que a decisão pela dispensa ou pela inexigibilidade esteja respaldada em parecer jurídico, em não havendo exigência legal para a consulta, a manifestação do parecerista jurídico não se reveste de caráter vinculante, mas opinativo. 14. A esse ponto, observo que a análise e a aprovação das minutas dos contratos pela assessoria jurídica não envolvem, necessariamente, a avaliação do cabimento das hipóteses de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação. (TCU - Acórdão 2121/2010 – Plenário. 011.595/1999-0. Ministro Relator BENJAMIN ZYMLER. Publicação: Dou 01/09/2010.)

Nestes termos, o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 diz que “Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio da legalidade mediante análise jurídica da contratação.” O § 1.º do mesmo artigo diz, ainda, que o órgão de assessoramento jurídico, deverá, na elaboração do parecer jurídico apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva, com



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação, com exposição de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Destaca-se não existir comando legal que determine a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pela Procuradoria Jurídica.

Tem-se ainda que o exame realizado se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto a ser contratado, suas características, requisitos, quantidades e demais especificações necessárias, pois, parte-se da premissa de que a autoridade competente se aparelhou de conhecimentos técnicos exigidos para a adequação às necessidades da Administração.

Feitas as considerações preliminares, passa-se à análise do processo.

3. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Do planejamento da contratação e requisitos do presente processo

A Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações) inovou em diversos aspectos em relação à lei anterior, e, no que se refere ao planejamento da contratação, este passou a ser abordado, dentre diversos outros, por ela como um princípio, conforme se verifica na redação do artigo 5.º que dispõe:

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

Nesse sentido, o art. 18 da referida lei trata da “fase preparatória” da licitação, abordando uma série de condições a serem consideradas nas contratações, desde a identificação da necessidade pretendida por meio da elaboração de estudo técnico preliminar, até a exigência de verificação de compatibilidade da contratação com outros mecanismos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual, as leis orçamentárias, e outros instrumentos legais, dentre outros.

Com relação à documentação obrigatória, há expressa previsão no art. 18 da lei, conforme segue:

*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;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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.

Passa-se então a analisar a documentação trazida no presente certame para cumprimento dos requisitos acima.

3.1.1. Do plano de contratações anuais (art. 18, caput e §1º, II)

O processo licitatório trazido indica a solicitação de abertura da licitação e de compra, contendo a rubrica vinculada, além da assinatura do Secretário (gestor) que demanda a contratação. Nesse passo, existe também a manifestação com relação ao Plano de Contratações Anual (PCA) que, neste Município de Quatro Pontes, passou a vigor no ano de 2025, ou seja, já é de aplicação direta, a partir de tal data.

O PCA possui previsão e aplicação direta a partir da nova lei de licitações, que prevê o seguinte:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência,



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

*§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.*

Nesse ponto, veja-se que o inciso VII acima menciona a “possibilidade”. Nesse passo, o TCU¹, em seu sítio institucional, traz algumas recomendações relacionadas ao documento, além de confirmar que se trata de uma “ferramenta fundamental”, mas, novamente, não obrigatória.

Considerando as disposições legais, entende-se que o PCA trata de um instrumento de planejamento e controle internos, buscando a melhor organização das contratações, além de um subsídio na elaboração das leis orçamentária, um cronograma de despesas e uma centralização/compartilhamento de compras.

Neste Município, o PCA está vigente desde o início de 2025 e, para análise dos processos licitatórios, passa-se também a considerar as disposições do documento, bem como eventuais necessidades de alteração. Há ainda o Decreto Municipal nº 180/2023, que estabeleceu os requisitos e conteúdo pertinentes ao PCA, cuja aplicação se deu a partir da primeira elaboração e se considera também na presente análise.

Ainda, apesar de não existir a obrigatoriedade, a partir de sua elaboração se deve seguir o instrumento, como força de controle interno. E eventuais modificações ou divergências com relação ao documento devem sempre prever sua alteração, com vista à manutenção de suas previsões e para fundamentar essas adaptações, além de existir previsão expressa de divulgação pública do documento. Essa é a previsão do art. 16 do Decreto Municipal nº 180/2023:

Art. 16. Durante o ano de sua execução, o Plano de Contratações Anual - PCA poderá ser alterado a qualquer momento, em situações excepcionais, por meio de justificativa aprovada pela autoridade máxima, devendo suas novas versões serem aprovadas e disponibilizadas no Diário Oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP até 10 (dez) dias úteis após o ato de aprovação.

No mesmo ponto, não se ignore a previsão do art. 18 da nova lei de licitações, de que haja uma expressa previsão e compatibilidade da contratação com o PCA, quando elaborado:

*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: (...)*

Considerando a fundamentação acima, verifica-se, na documentação do certame, que o ETP menciona expressamente a inexistência da presente contratação no PCA, somado a uma justificativa para isso.

¹ <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/2-3-2-3-plano-de-contratacoes-anual-pca/>



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Deste modo, recomenda-se que seja realizado o controle das alterações necessárias ao PCA, vinculando-se as respectivas justificativas, como se aplica ao presente caso. Após a adaptação do PCA, deve-se haver nova publicação, em sítio oficial e público, conforme exigência legal.

3.1.2. Estudo Técnico Preliminar (ETP) (art. 18, I e §§1º a 3º c/c art. 72, I)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é documento obrigatório previsto no art. 18, I e §1º da nova lei de licitações à fase preparatória. Sua definição consta no art. 6º, XX da lei.

Lei nº 14.133/2021, no artigo 18, inciso I e §1º, trouxe a referida exigência como etapa preliminar da contratação. Existem treze incisos no §1º que descrevem o conteúdo/elementos obrigatórios ao ETP:

Art. 18 (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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

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

O Decreto Municipal nº 183/2023, que regulamenta os requisitos obrigatórios do ETP, possui disposições semelhantes (art. 8º). Nesse ponto, deve-se cumprir com os requisitos tanto da lei quanto do decreto e eventual ausência de qualquer dos conteúdos exigidos deve ser devida e expressamente justificado no próprio documento.

Veja-se que o ETP é um documento que traz toda a fundamentação fática e jurídica à realização da contratação. Deve o setor solicitante demonstrar a motivação, as estimativas, a descrição, providências, enfim, tudo aquilo que seja de detalhe e relevância para o processo licitatório, demonstrando a necessidade da contratação do produto/serviço objeto da licitação.

Diante dessa regulamentação, em análise do ETP, verifica-se o cumprimento dos requisitos mínimos que são exigidos na legislação acima citada.

3.1.3. Termo de Referência (TR) (art. 18, II c/c art. 72, I)

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, define o termo de referência (TR) como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

Art. 6º (...)

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

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

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

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

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

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

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária.

Consta ainda, no §1º do art. 40 da nova lei de licitações, a seguinte disposição:

Art. 40 (...)

§ 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.

O TR, portanto, é documento em que constam as especificidades do objeto da licitação, os fundamentos à contratação, requisitos, execução do objeto, local de entrega, garantias, enfim, tudo aquilo que se mostre necessário à consecução dos produtos/serviços que se pretende contratar. Nesse passo, trata-se também de documento que será anexo ao edital da licitação, por complementá-lo e se tratar de obrigatória vinculação.

As disposições e conteúdo do TR, além da norma legal acima, também são encontradas no Decreto Municipal nº 182/2023. A administração deve, portanto, atentar-se às disposições acima mencionadas, observando os requisitos e conteúdo vinculados ao TR.

Nesse ínterim, em análise eminentemente formal, verifica-se que o TR contemplou, em geral, as exigências contidas na legislação e decreto acima mencionados.

3.1.4. Dos preços referenciais (art. 18, IV e XI c/c art. 72, II e IV)

Os preços para contratações públicas são de relevante análise, pois se vinculam aos diversos princípios da nova lei de licitação, como a proporcionalidade, a economicidade, o interesse público e a legalidade. Já de início, antes mesmo da fase externa, caso se perceba um direcionamento nos preços ou uma falha na fundamentação/definição, pode-se impossibilitar o correto seguimento de todo o certame.

A nova lei de licitações possui previsões específicas relacionadas à captação dos preços referenciais para elaboração de um certame. No presente caso, considerando-se bens e serviços em geral, consideram-se as seguintes disposições:

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



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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.

Conforme literalidade da norma, pode-se utilizar uma ou mais formas, sejam combinadas ou não, desde que adotados os parâmetros acima elencados. Em uma evolução da jurisprudência existe, por exemplo, o TCU publicou o Acórdão nº 1875/2021, em que expressamente dá preferência à coleta de preços oriundos de outros certames públicos para, em últimos casos, utilizar-se de consulta direta em fornecedores (conforme inciso IV acima):

Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais;

Nesse ponto, em análise dos princípios da licitação, especialmente da economicidade, corrobora-se do entendimento do TCU, compreendendo-se que a utilização de contratações similares – considerando-se a amplitude do sistema público – disponível em diversos sistemas de verificação (TCE, TCU, PNCP etc.) traz uma segurança jurídica e similaridade de contratação para o certame.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

O TCE-PR reforça, através do Acórdão 1719/2018 – Tribunal Pleno², que a coleta de variadas fontes de orçamentos e análise crítica dos preços se mostra necessária:

(...) as opções de contratação devem ser obtidas com diversificação das soluções possíveis, de fontes de orçamento e da análise crítica dos resultados obtidos, possibilitando ao gestor desconsiderar aqueles resultados que, notadamente, não representam a realidade do mercado, pois de preços excessivos ou inexequíveis, sempre de maneira motivada.

(...) As pesquisas de mercado e de preços constituem etapas da fase interna da contratação, especificamente da fase de planejamento, e são a base para que a futura contratação alcance os fins públicos pretendidos com eficiência e efetividade.

Ainda, menciona-se que o Ministério Público do Paraná, através da Recomendação Administrativa nº 06/2024, encaminhou a este Município de Quatro Pontes o entendimento e a demanda para que se priorizem as buscas em sistemas públicos ao invés da procura direta de orçamentos de fornecedores. Essa recomendação foi acatada pelo Prefeito Municipal e encaminhado Memorando nº 02/2025 do Jurídico, com as orientações pertinentes, que se reforçam neste momento.

Para este último caso, destaco que é necessária uma fundamentação pertinente, demonstrando-se a forma de coleta do orçamento e que existam os requisitos mínimos de: qualificação da empresa, data do orçamento, prazo de validade, assinatura, descrição do objeto, valor unitário e total, endereço físico e eletrônico, telefone de contato e identificação do responsável (art. 5º, §4º do Decreto Municipal nº 184/2023).

O Decreto Municipal nº 184/2023 traz as normas internas à realização das pesquisas de preços, destacando-se seu art. 3º, que menciona a obrigatoriedade de um documento fundamentando a pesquisa de preços e as formas de coleta dos orçamentos e os arts. 4º e 5º, que mencionam a procura da realidade regional, além da reprodução dos incisos do §1º do art. 23 da nova lei de licitações. Veja-se ainda que o § 1º do art. 5º menciona a obrigatoriedade de serem considerados os preços já praticados pela administração local: *“Quando existentes, os preços praticados pela própria Administração serão, obrigatoriamente, considerados como uma das referências de preço.”*

Por essas disposições, verifica-se o intuito das normas de que se procure a maior proximidade com os preços de mercado e condições semelhantes em que a administração dos entes públicos esteja realizando suas contratações. É de se destacar, inclusive, que a pesquisa de preços influencia diretamente no resultado das licitações, pois preços muito abaixo do mercado podem resultar em uma licitação deserta, ao mesmo passo que valores extremamente superiores podem gerar uma disputa menos favorável à municipalidade ou o indício de inexequibilidade em situações em que não seja configurada.

De toda forma, para análise do processo administrativo (fase preparatória), considerar-se-ão os orçamentos trazidos, a forma de contratação pretendida e os entendimentos acima especificados (TCE-PR, TCU e MP-PR). Não cabe à Procuradoria uma minuciosa e técnica análise

² A decisão mencionada tem força normativa, nos termos do art. 316 do Regimento Interno do TCE/PR que diz: *“A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema a partir de sua publicação.”*



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

dos preços em si trazidos pelos solicitantes, especialmente diante das particularidades relacionadas a cada objeto e serviço pretendido. A análise se dá eminentemente com relação ao cumprimento dos termos legais e da existência da documentação que fundamente o preço trazido ao objeto da licitação.

Em uma análise eminentemente formal do processo licitatório trazido, verifica-se que os preços referenciais se definiram através de orçamentos com fornecedores, cumprindo com os requisitos formais à pesquisa de preços.

No presente caso, necessário tecer a análise de que o credenciamento pressupõe, nos preços, que todos os prestadores – por se tratar de contratação paralela e não excludente – apliquem os mesmos valores, que serão utilizados como base contratual durante todo o credenciamento. Ainda, diante das particularidades e das possibilidades de avaliação, a consulta direta com os fornecedores adequou o credenciamento à realidade local/regional, considerando-se que são 4 (quatro) diferentes possibilidades de avaliações.

Ainda, reforça-se que, tratando-se de credenciamento, a contratação dos serviços não é obrigatória, ou seja, os prestadores receberão apenas quando efetivamente procurados pelo Município para prestação dos serviços.

3.1.5. Quanto à modalidade licitatória e critérios de julgamento (art. 18, VIII)

Do edital acostado ao procedimento, verifica-se que a inexigibilidade de licitação foi utilizada como base ao presente processo administrativo, vinculada ao procedimento auxiliar do credenciamento.

Apesar de a inexigibilidade pressupor a inviabilidade de competição, no presente caso a utilização da pesquisa de preços e de toda a análise da fase preparatória se mostra adequada, pois necessários para precificar os serviços que serão contratados. No mesmo sentido, considerando-se que todos os prestadores de serviços que cumpram as exigências poderão ser credenciados, o que é pressuposto desse procedimento auxiliar, mostra-se diretamente aplicável o caso da inexigibilidade da licitação.

Portanto, a escolha se mostra adequada, ante o disposto no art. 74, IV c/c art. 79 da nova lei de licitações:

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;

(...)

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;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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.

O credenciamento trata de um chamamento público para todos os interessados e, no presente caso, adotou-se o critério da contratação “paralela e não excludente”, que se mostra adequada, pois haverá condições padronizadas e possibilitará a maior quantidade de interessados. Não se trata de uma seleção a critério de terceiros ou de mercados fluídos, pelo que toda a fundamentação trazida na documentação se mostra adequada.

No presente caso, ao se utilizar a contratação paralela e não excludente, entendo que, novamente, os requisitos legais foram preenchidos, pois o objeto prevê um rodízio mensal dos credenciados, possibilitando-se que todos os interessados prestem os serviços.

Ainda, necessário destacar o Decreto Municipal nº 191/2023, que regulamenta o credenciamento neste Município:

Art. 2º. Conforme inciso XLIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, o credenciamento é o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se para executar o objeto quando convocados.

Art. 3º. 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;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

(...)

§1º Na hipótese do inciso I:

I - A Administração definirá no edital o valor da contratação, que será o mesmo para todos os credenciados;

II - quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda, como por exemplo a ordem cronológica da necessidade do objeto.

(...)

Art. 8º. O credenciamento não obriga a administração pública a contratar.

Art. 9º. A administração deve permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

§1º Haverá republicação do edital, com periodicidade não superior a doze meses, para garantir a publicidade efetiva do procedimento.

§2º A depender do objeto e de forma devidamente motivada, o edital poderá estipular prazo para a assinatura de novos contratos, de modo a permitir melhor fiscalização e controle do fornecimento do bem ou serviço por parte dos credenciados.

Art. 10. Para a contratação do credenciado deverá ser feito processo de inexigibilidade de licitação, previsto no inciso IV do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo o processo observar o art. 72 da mesma lei.

Observando os artigos acima, entendo que todos foram devidamente observados no processo administrativo em análise.

Ainda, no que tange à instrução processual, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 elenca quais os documentos que deverão ser juntados ao processo para permitir a formalização da contratação, o que já está em análise deste parecer. Em âmbito municipal, o art. 3º do Decreto nº 190/2023 regulamenta a matéria.

3.1.6. Edital e Anexos (art. 18, III, V, VI, VII e IX)

O edital é considerado, para além das condições de participação, como uma lei entre as partes. A partir da adesão ao edital, o credenciado deve seguir suas disposições, salvo casos eminentemente declarados como ilegais. Há a possibilidade, inclusive, de se apresentarem pedidos de esclarecimento ou impugnações aos termos do credenciamento.

Diante dessas disposições, evocando-se também o princípio da vinculação ao edital, tem-se que a documentação deve ser padronizada às compras e serviços, inclusive se considerando as minutas de editais e contratos, conforme art. 25, §1º c/c art. 19 da nova lei de licitações. Essa padronização garante maior eficiência e celeridade aos processos, no mesmo passo em que se possibilita o melhor controle direto da documentação.

Neste Município, a documentação passa por essa regra e, para análise jurídica ora realizada, destaca-se que não é de competência da Procuradoria uma verificação termo a termo



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

da documentação, especialmente diante da existência de minutas previamente elaboradas para os certames. Reforça-se, ainda, o disposto no art. 53 da nova lei de licitações.

A regra da nova lei de licitações com relação aos editais pode ser observada em seu art. 25:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes. (...)

Com relação aos contratos, que são anexos ao edital (além do TR que já foi objeto de análise neste parecer e de modelos para preenchimento), destaca-se o art. 92 da nova lei de licitações:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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. (...)

A citação literal dos dispositivos se mostra relevante para que o setor competente, ao dispor sobre as condições do edital e seus anexos, cumpra com as determinações legais vinculadas.

Na documentação ora analisada, verifica-se que, tanto no edital quanto no contrato, a Administração respeitou as normas gerais, especialmente com relação às descrições do objeto, condições de contratação, regras do credenciamento, forma do contrato, previsão de responsabilidades das partes, prazos e especificações gerais vinculadas ao credenciamento.

3.1.7. Análise de riscos (art. 18, X c/c art. 72, I)

No que se refere à **análise de riscos**, o art. 18, X da Lei nº 14.133/2021 menciona o documento. Em âmbito municipal, o Decreto Municipal nº 199/2023 dispõe sobre as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, sendo que o art. 4º do Decreto estabelece o gerenciamento dos riscos envolvidos em todas as etapas do processo da contratação. Ademais, o art. 6º determina que o gerenciamento de riscos se materializa no documento denominado Mapa de Riscos.

Não houve, no presente processo, a elaboração do mapa de riscos, o que se recomenda ao caso ou, caso entendido como não aplicável, que se junte uma declaração nesse sentido. Portanto, quando da publicação da documentação, opino pelo acréscimo dessa documentação.

3.2. Parecer técnico e jurídico (art. 72, III)

Com relação ao parecer jurídico, trata-se deste documento. Não há indicação, pela Secretaria interessada, de que haja necessidade de parecer técnico para demonstração de atendimento dos requisitos exigidos para a contratação.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

3.3. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, IV)

No processo não constou a documentação provando a existência dos recursos, nem parecer contábil. Nesse passo, antes da publicação, deve-se acrescentar essa documentação, provando a previsão orçamentária para fazer frente ao credenciamento.

3.4. Autorização da autoridade competente (art. 72, VIII)

O processo vem acompanhado da solicitação de inexigibilidade e da autorização para inexigibilidade. Ainda, há o aviso de inexigibilidade e ser publicado e subscrito pelo Prefeito. Destaca-se a necessidade de que todos os documentos sejam assinados.

3.5. Indicação do dispositivo legal aplicável (art. 3º, XIV do Decreto Municipal nº 190/2023)

O dispositivo legal já foi objeto de análise no item 3.1.5 deste parecer, ao tratar da configuração da hipótese de contratação direta, precedida de chamamento público, em credenciamento.

3.6. Vedações às especificações restritivas

Destaca-se ainda que, nos termos do art. 9º da nova lei de licitações, são vedadas especificações/exigências do objeto que, por excessivas, impertinentes, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a realização do processo:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei. (...)

Desse modo, a Secretaria solicitante e o Setor de Licitações e Contratos deverão adotar as devidas precauções para garantir que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Essas medidas são destacadas para que se preze pela possibilidade de credenciar todos os interessados que pretendam cumprir o objeto do chamamento e prestar os serviços à municipalidade.

3.7. Designação formal de Pregoeiro/Agente de Contratação e Equipe de Apoio

O art. 8º, §§1º e 5º da nova lei de licitações dispõe que a Administração deverá designar o agente de contratação e a equipe de apoio para conduzir as licitações e prestar auxílio aos atos necessários. No pregão, o agente de contratação será designado pregoeiro. Houve a juntada da portaria que nomeou o Pregoeiro e Equipe de Apoio, que serão responsáveis pela análise do preenchimento dos requisitos do certame.

3.8. Quanto à publicidade do Edital

Houve a previsão de que o edital permanecerá ativo por 12 (doze) meses. Nesse passo, apenas recomendo que sempre esteja disponível para consulta/impugnação de qualquer interessado, nos portais oficiais da municipalidade, além de que sejam realizadas as publicidades obrigatórias (diário oficial e jornal de circulação regional).

3.9. Consulta de eventuais impedimentos (art. 3º, XVI do Decreto Municipal nº 190/2023)

Neste ponto, recomendo que seja verificado eventual impedimento de contratar com a Administração, para todos os credenciados, antes da realização de qualquer contratação, consoante o mencionado Decreto, que assim dispõe:

Art. 3º O processo de contratação direta, que compreende os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

XVI - consulta prévia, ou, como condição prévia ao exame da documentação de habilitação da empresa classificada em primeiro lugar, a verificação de eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a Consulta consolidada de pessoa jurídica do Tribunal de Contas da União e Consulta a restrições ao direito de contratar com a Administração Pública do TCE-PR, situação em que caso constatada a existência de sanção, o agente de contratação reputará o licitante inabilitado, por falta de condição de participação, se for o caso”.

4. CONCLUSÃO

Diante do acima exposto, a Procuradoria se manifesta pela regularidade jurídica do certame, ressaltando-se os pontuais apontamentos trazidos no parecer e opina pelo prosseguimento do credenciamento, caso atendidas as recomendações deste documento. Adotadas as cautelas acima e respeitados os princípios aplicáveis ao processo licitatório na forma do art. 5º da nova lei de licitações, o feito estará apto para publicação e início do recebimento das propostas de credenciamento.

Por oportuno, tem-se que os critérios e análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido) são de competência técnica da Secretaria solicitante, bem como quanto aos aspectos



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

técnicos e à verificação de dotação orçamentária, sendo que o presente parecer abrange apenas os aspectos jurídicos formais do pedido.

Este parecer está vinculado aos documentos e declarações apresentadas pelos consulentes, de modo que a inveracidade dos dados apresentados, omissões, fraudes ou inexatidão não foram objeto de análise.

Qualquer modificação ou entendimento diverso poderá ser adotado pela autoridade superior, caso entenda ser o mais adequado ao interesse público.

Este é, *s.m.j.* da autoridade superior, o parecer.

Quatro Pontes - PR, 29 de maio de 2025.

João Eduardo dos Santos
Procurador Jurídico
Portaria nº 704/2024 - OAB/PR 107.714