

**DESENVOLVE-SE | COORDENADORIA JURÍDICA | CONTROLE PRÉVIO DE
LEGALIDADE**

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº [●]/2026 · Credenciamento
permanente para avaliações imobiliárias

Controle prévio de legalidade do Processo
Administrativo nº 155/2026, destinado à formação de
cadastro permanente de pessoas jurídicas
especializadas na elaboração de laudos de avaliação de
bens imóveis para atendimento das demandas
institucionais da DESENVOLVE-SE.

Interessada

Agência Sergipe de
Desenvolvimento S.A. –
DESENVOLVE-SE
Unidade demandante
Diretoria de Gestão de Ativos e
Participações – DGAP
Objeto examinado
Legalidade do credenciamento
permanente e regularidade do
edital, termo de referência e
minutas
Resultado opinativo
Viabilidade jurídica condicionada
ao saneamento das ressalvas
indicadas

EMENTA

Direito administrativo. Sociedade de economia mista. Lei nº 13.303/2016. Regulamento Interno de Licitações e Contratos. Credenciamento permanente de empresas especializadas em avaliação imobiliária. Aplicação analógica do art. 79 da Lei nº 14.133/2021 admitida pela jurisprudência do TCU. Demanda futura, recorrente e não excludente. Necessidade de critérios objetivos de distribuição. Incompatibilidades entre termo de referência e edital. Pesquisa de preços. Qualificação técnica. Prazos recursais. Escolha dirigida. Parecer favorável, condicionado ao prévio saneamento.

Enquadramento jurídico	Justificativa do apoio	Resultado opinativo
O credenciamento é juridicamente admissível no âmbito da DESENVOLVE-SE, desde que estruturado como contratação paralela e não excludente, com ingresso permanente e regras objetivas, impessoais e transparentes.	A instrução demonstra necessidade recorrente e pesquisa junto a sete empresas, com três respostas válidas. A tabela deve ser preenchida e a metodologia de preços uniformizada antes da publicação.	Prosseguimento juridicamente possível após correção das inconsistências materiais e normativas indicadas neste parecer.

SÍNTESE EXECUTIVA

- há competência legal e estatutária da DESENVOLVE-SE para contratar avaliações imobiliárias e coordenar estudos de projetos estratégicos;
- a utilização do credenciamento é admissível, em caráter analógico e regulamentar, com fundamento no art. 127 do RILC e na jurisprudência do TCU;
- o processo contém termo de referência, justificativa técnica, pesquisa mercadológica, autorização da DIREX e despacho presidencial;
- existem divergências relevantes entre o Termo de Referência e o Edital quanto à seleção das credenciadas, além de falhas em qualificação técnica, recursos, sanções e escolha dirigida;
- recomenda-se aprovação condicionada ao saneamento prévio, com nova conferência técnica e jurídica da versão consolidada.

PARECER JURÍDICO – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE

I. DELIMITAÇÃO DA CONSULTA E NATUREZA DA MANIFESTAÇÃO

Submetem-se à apreciação desta Coordenadoria Jurídica os autos do Processo Administrativo nº 155/2026, instaurado com o objetivo de promover credenciamento permanente de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços técnicos de avaliação imobiliária, abrangendo imóveis urbanos, rurais e ativos especiais, para atendimento de demandas futuras, recorrentes e em escala da Agência Sergipe de Desenvolvimento S.A. – DESENVOLVE-SE.

A análise jurídica incide sobre a competência institucional da Agência, a admissibilidade do credenciamento no regime da Lei nº 13.303/2016, a adequação da modelagem à hipótese de contratação paralela e não excludente, a regularidade da instrução, a pesquisa mercadológica, os critérios de habilitação e seleção, a minuta do edital, o termo de referência, a minuta contratual e os demais anexos.

A manifestação possui natureza consultiva, preventiva e opinativa, restrita ao controle de juridicidade. Não substitui a avaliação técnica quanto às metodologias de engenharia de avaliações, à suficiência dos quantitativos, à composição dos preços, à capacidade operacional dos futuros credenciados ou à conveniência administrativa da contratação, matérias que permanecem sob responsabilidade das unidades competentes.

II. RELATÓRIO DOS AUTOS

O processo foi formalizado pela Diretoria de Gestão de Ativos e Participações – DGAP e contém, em síntese, os seguintes elementos relevantes:

- Termo de Referência para credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na elaboração de laudos de avaliação de bens imóveis, com observância da série ABNT NBR 14.653;
- justificativa da demanda fundada no histórico de contratações repetitivas, na ampliação das atribuições institucionais da DESENVOLVE-SE e na necessidade de pronta resposta a projetos estratégicos;
- Justificativa Técnica elaborada pelo setor de licitações, com análise da admissibilidade do credenciamento e da metodologia de formação da tabela de honorários;

- deliberação da Diretoria Executiva, em 09 de junho de 2026, aprovando a deflagração do procedimento, condicionada a parecer jurídico favorável;
- pesquisa mercadológica encaminhada a sete empresas especializadas, com três propostas válidas recebidas e tabela comparativa dos preços;
- despacho do Diretor-Presidente autorizando a deflagração do credenciamento;
- minuta de Edital de Credenciamento, modelos de declarações, minuta contratual, termo de confidencialidade e modelo de Ordem de Serviço.

O objeto abrange avaliações de terrenos urbanos, imóveis construídos, imóveis rurais, avaliações por inferência estatística e avaliações especiais relacionadas, entre outros fins, a desapropriações, regularização fundiária, implantação de distritos industriais, centros logísticos, parques empresariais e projetos de infraestrutura ou desenvolvimento socioeconômico.

A modelagem pretende manter o credenciamento aberto por prazo indeterminado, permitir o ingresso contínuo de interessados e realizar contratações conforme o surgimento de demandas concretas, sem garantia de quantitativo mínimo, exclusividade ou direito subjetivo à contratação.

III. DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL

3.1. Lei nº 13.303/2016 e Regulamento Interno da DESENVOLVE-SE

A DESENVOLVE-SE, na condição de sociedade de economia mista, submete suas licitações e contratações à Lei nº 13.303/2016 e ao seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC. A Lei das Estatais prevê procedimentos auxiliares, inclusive o cadastramento, e exige que os critérios sejam claros, objetivos e definidos em regulamento.

O art. 127 do RILC autoriza a instituição de credenciamento mediante edital de chamamento público nas situações em que as necessidades somente possam ser plena e satisfatoriamente atendidas com a contratação do maior número possível de particulares e em que o objeto possa ser executado simultaneamente por diversas pessoas em condições isonômicas.

Embora a Lei nº 13.303/2016 não discipline expressamente todas as características do credenciamento, o instituto encontra suporte regulamentar no RILC e pode ser complementado, por analogia, por normas gerais e pela jurisprudência dos órgãos de controle, desde que

preservados o regime próprio das estatais e os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, eficiência, economicidade e julgamento objetivo.

3.2. Aplicação analógica do art. 79 da Lei nº 14.133/2021

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite que empresas estatais utilizem, por analogia, mecanismos de flexibilização e eficiência previstos na Lei nº 14.133/2021, inclusive o credenciamento, quando compatíveis com a Lei nº 13.303/2016 e com o regulamento interno da estatal. O fundamento não é a incidência direta e integral da Nova Lei de Licitações, mas sua utilização subsidiária para colmatar lacunas e estruturar procedimento já autorizado pelo regulamento próprio.

A hipótese examinada aproxima-se do credenciamento paralelo e não excludente previsto no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, pois admite múltiplos prestadores, condições padronizadas, ingresso permanente e contratações sucessivas conforme demandas concretas. A validade da modelagem depende, contudo, de que todos os habilitados tenham efetiva possibilidade de contratação segundo critérios previamente definidos, objetivos e auditáveis.

IV. DA COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL E DA JUSTIFICATIVA DA DEMANDA

A contratação guarda pertinência com o objeto social e com as competências legais da DESENVOLVE-SE. A Lei Estadual nº 9.180/2023 e o Estatuto Social autorizam a Agência a desenvolver projetos estruturantes, prestar consultoria, assessoramento, intermediação e suporte técnico para negócios vinculados ao seu objeto social.

As alterações promovidas pela Lei Estadual nº 9.599/2025 ampliaram a atuação da DESENVOLVE-SE como escritório de projetos em favor da Administração Pública, autorizando a contratação de consultores externos, desde que preservadas a coordenação, a supervisão, a revisão crítica e a integração dos estudos pela Agência. A Lei Estadual nº 9.943/2026, por sua vez, acrescentou competência relacionada a atos executórios de desapropriação de imóveis vinculados a projetos estratégicos, atividade que pressupõe avaliações tecnicamente fundamentadas.

A justificativa administrativa também registra histórico de demandas repetitivas e a impossibilidade de prever antecipadamente quantidade, localização, tipologia e complexidade dos imóveis. Tais elementos demonstram necessidade institucional legítima e justificam a formação de cadastro permanente de prestadores, especialmente para evitar sucessivos procedimentos individualizados de contratação.

Sob esse aspecto, a motivação apresenta-se suficiente, sem prejuízo de cada contratação específica exigir abertura de processo próprio ou subprocedimento devidamente instruído com demanda formal, disponibilidade orçamentária, justificativa de preço, escolha da credenciada, autorização competente, instrumento contratual e fiscalização.

V. DA ADEQUAÇÃO DO CREDENCIAMENTO

5.1. Caráter permanente, não excludente e ausência de direito subjetivo

A abertura permanente do cadastro, a admissão de todos os interessados que atendam às condições e a inexistência de vencedor único são compatíveis com o credenciamento. Deve permanecer expressamente consignado que o credenciamento não gera exclusividade, demanda mínima, preferência absoluta ou obrigação de contratação.

Recomenda-se, porém, que o edital diferencie com precisão: (i) o prazo de vigência do chamamento; (ii) a validade dos documentos cadastrais; (iii) a obrigação de atualização periódica; e (iv) a vigência de cada contrato específico. A expressão “prazo indeterminado” não pode afastar a revisão periódica da habilitação e da regularidade documental, devendo ser prevista atualização ao menos anual ou sempre que expirar documento essencial.

5.2. Critério de distribuição das demandas – inconsistência central

A principal inconsistência jurídica identificada decorre da coexistência de dois modelos distintos de seleção. O Termo de Referência, especialmente nos itens relativos à distribuição, prevê convocação da primeira empresa apta segundo a ordem cronológica da lista de credenciadas, com apresentação de proposta limitada à tabela referencial. Já a minuta do Edital prevê consulta a todas as credenciadas aptas e contratação daquela que apresentar o menor preço.

Os modelos não podem coexistir de forma ambígua. A ordem cronológica funciona como rodízio objetivo e preserva a lógica não competitiva do credenciamento. A consulta a todos os credenciados com disputa de menor preço, por outro lado, cria competição posterior e se aproxima de procedimento seletivo simplificado, o que pode esvaziar a justificativa do credenciamento e gerar concentração das contratações em poucos prestadores.

É juridicamente possível adotar consulta competitiva entre credenciados, desde que isso esteja expressamente autorizado pelo RILC, seja objetivamente justificado e não descaracterize o instituto. No caso concreto, recomenda-se optar por um único modelo. A solução de menor risco é o rodízio por ordem cronológica, com preço previamente fixado ou teto acompanhado de negociação individual, passando a empresa recusante para o final da fila. Alternativamente, caso

se mantenha a seleção por menor preço, deve ser eliminada toda referência a ordem cronológica como critério de convocação e demonstrada a compatibilidade desse procedimento com o art. 127 do RILC.

Qualquer modelo escolhido deverá conter regra de desempate, prazo uniforme de resposta, tratamento da ausência de proposta, recusa justificada, impedimento temporário, capacidade operacional, demandas simultâneas, retorno à fila e registro público das contratações realizadas.

5.3. Escolha dirigida e hipóteses excepcionais

O Termo de Referência e o Edital admitem escolha dirigida de credenciada em hipóteses de complementação, continuidade, ausência de pluralidade, urgência, complexidade, vulto e localização diferenciada. A previsão é excessivamente aberta e pode fragilizar a impessoalidade do procedimento.

A escolha dirigida deve ser restrita a situações objetivamente demonstráveis, como continuidade técnica inseparável de serviço anterior, incompatibilidade comprovada de divisão do objeto, atendimento emergencial devidamente motivado ou inexistência de outra credenciada apta. Expressões genéricas como “casos excepcionais”, “demanda complexa” ou “localização diferenciada” devem ser acompanhadas de critérios verificáveis e de decisão da autoridade competente, com parecer técnico e justificativa de preço.

Recomenda-se excluir a possibilidade de contratação de empresa não credenciada sob a rubrica de escolha dirigida. Se não houver credenciada para determinado serviço, deverá ser instaurado procedimento de contratação próprio, observada a hipótese legal cabível.

VI. DA PESQUISA MERCADOLÓGICA E DA TABELA REFERENCIAL

A pesquisa foi encaminhada a sete empresas e obteve três respostas válidas. Em princípio, o esforço de consulta e a existência de três propostas constituem base mínima razoável, especialmente em mercado especializado, desde que a área técnica confirme a comparabilidade dos escopos e a exequibilidade dos valores.

Foram identificadas, contudo, inconsistências que precisam ser saneadas:

- o Anexo I do Termo de Referência contém tabela sem os valores preenchidos, embora os preços constem da justificativa técnica e da tabela comparativa;

- o item 3.2 do Anexo I afirma que será adotado o menor valor válido, enquanto o item 3.3 menciona, por aparente erro material, a adoção do maior valor pesquisado;
- o edital ora trata a tabela como preço máximo, ora prevê seleção obrigatória por menor preço, devendo a metodologia ser consolidada;
- a validade de uma das cotações era de 30 dias, circunstância que recomenda atualização ou confirmação formal antes da publicação;
- deve haver manifestação técnica expressa sobre a exequibilidade dos menores preços e sobre a inclusão de deslocamentos, ART/RRT, tributos e demais custos.

A utilização do menor preço pesquisado como teto é economicamente conservadora, mas pode reduzir a atratividade do credenciamento se o valor não refletir adequadamente todas as condições de execução em qualquer município do Estado. Sugere-se registrar a memória de cálculo, a data-base e o mecanismo de atualização periódica da tabela, sem efeitos retroativos sobre contratos já celebrados.

O desconto obrigatório de 10% para demandas superiores a dez laudos é admissível como ganho de escala, desde que a pesquisa mercadológica tenha informado essa condição, como consta dos autos, e que a área técnica confirme que o desconto não compromete a exequibilidade em casos de imóveis dispersos ou avaliações de complexidade diversa.

VII. DA HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A exigência de registro da empresa e dos responsáveis técnicos no CREA ou CAU, bem como a apresentação de atestados de experiência em avaliações imobiliárias, é pertinente ao objeto. Deve-se, entretanto, observar proporcionalidade e aderência às atribuições profissionais legalmente reconhecidas.

A minuta do edital exige comprovação técnico-operacional em percentual mínimo de 10% do quantitativo de cada serviço. Como o credenciamento não possui quantitativo previamente definido, a exigência é inexequível ou indeterminável. Recomenda-se substituí-la por comprovação de experiência anterior em serviços de natureza e complexidade compatíveis, sem percentual associado a quantidade inexistente, ou pela fixação de quantitativo mínimo objetivo e tecnicamente justificado por categoria.

Também deve ser corrigida a referência a “serviço ambiental” no item de registro profissional, aparentemente importada de outro modelo. A documentação deve se referir exclusivamente a serviços de avaliação imobiliária.

O edital e o Termo de Referência apresentam tratamento contraditório da recuperação judicial. Em alguns trechos há vedação absoluta; em outros, admite-se participação mediante demonstração de viabilidade. Deve prevalecer a solução juridicamente adequada: a recuperação judicial não gera impedimento automático, cabendo exigir decisão de deferimento do processamento ou homologação do plano e demonstração de capacidade econômico-financeira compatível.

A qualificação econômico-financeira também deve ser objetivamente definida. Expressões abertas como “outros documentos idôneos” e “condições mínimas” devem ser acompanhadas de critérios verificáveis, evitando juízo discricionário excessivo na habilitação.

VIII. DOS RECURSOS, DILIGÊNCIAS E DEVIDO PROCESSO

O prazo recursal de 24 horas previsto no Termo de Referência e no Edital é excessivamente reduzido, especialmente em procedimento permanente, e pode comprometer o exercício efetivo do contraditório. Recomenda-se adotar prazo de, no mínimo, três dias úteis, ou o prazo previsto de forma específica no RILC, contado da ciência formal da decisão.

A ausência de efeito suspensivo pode ser mantida, desde que a autoridade competente possa atribuí-lo motivadamente quando houver risco de prejuízo grave ou de difícil reparação. A tramitação de denúncias também deve assegurar prazo razoável para manifestação da empresa afetada, evitando decisão baseada em prazo meramente simbólico de 24 horas.

As diligências devem ser utilizadas para esclarecer ou complementar informações preexistentes, não para permitir substituição integral de documento obrigatório ausente, ressalvadas as hipóteses de regularização fiscal de ME/EPP e outras expressamente autorizadas pelo RILC.

IX. DA MINUTA CONTRATUAL, EXECUÇÃO E SANÇÕES

A minuta contratual contém os elementos essenciais de objeto, vigência, execução, pagamento, fiscalização, responsabilidade técnica, sigilo, proteção de dados e sanções. Antes da publicação, contudo, recomenda-se revisão integral de coerência e técnica legislativa.

Há duplicidades e inconsistências de numeração, repetição de cláusulas, referências divergentes ao número do edital, disposições importadas de objetos diversos e sobreposição entre tabelas de multas. Deve ser adotado um único regime sancionatório, com indicação clara da base de cálculo, limites, gradação, procedimento, autoridade competente e possibilidade de cumulação.

A cláusula de propriedade intelectual deve preservar os direitos morais de autoria e a responsabilidade técnica do profissional, limitando a cessão aos direitos patrimoniais necessários ao uso institucional dos laudos e documentos produzidos. Recomenda-se retirar referências a códigos de programas, páginas de internet e outros produtos estranhos ao objeto.

A obrigação pós-contratual de esclarecimentos por doze meses é compatível com a natureza do serviço, desde que se limite a dúvidas e correções relacionadas ao escopo originalmente contratado, sem impor nova avaliação ou atualização de valor após alteração relevante do mercado ou do imóvel.

A previsão de pagamento em cinco dias úteis após o recebimento definitivo deve ser confirmada pelo setor financeiro quanto à viabilidade operacional. A multa automática por atraso da DESENVOLVE-SE deve ser compatibilizada com o RILC e condicionada à mora exclusivamente imputável à Contratante.

A dispensa de garantia contratual encontra respaldo no art. 70 da Lei nº 13.303/2016 e na natureza predominantemente intelectual dos serviços, desde que motivada em cada contratação de maior vulto ou risco, especialmente avaliações especiais de até R\$ 10.000,00 por unidade ou demandas em escala.

X. DA PROTEÇÃO DE DADOS, SIGILO E CONFLITO DE INTERESSES

As cláusulas de proteção de dados e confidencialidade são pertinentes, pois os laudos podem conter dados pessoais, informações patrimoniais, documentos registrares, fotografias, geolocalização e elementos estratégicos de projetos públicos. Recomenda-se identificar a DESENVOLVE-SE como controladora e a contratada como operadora, quando essa for a configuração concreta, e estabelecer regras de retenção, descarte, incidente de segurança e suboperadores.

A obrigação de sigilo por dez anos pode ser mantida, sem prejuízo de prazo superior quando a informação permanecer protegida por lei ou por sua natureza. Deve-se ressaltar o cumprimento de determinações judiciais, legais e de órgãos de controle, mediante comunicação prévia à DESENVOLVE-SE quando juridicamente possível.

O conflito de interesses deve ser aferido não apenas no ingresso no cadastro, mas em cada demanda específica. Empresa que tenha atuado na estruturação, aquisição, alienação, financiamento ou defesa de interesse contraposto relacionado ao mesmo imóvel poderá estar impedida de elaborar a avaliação, ainda que permaneça credenciada para outras demandas.

XI. DA REGULARIDADE DA INSTRUÇÃO E PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS

A instrução contém os principais documentos necessários à análise de viabilidade do procedimento: demanda, termo de referência, justificativa técnica, pesquisa mercadológica, autorização da Diretoria Executiva e do Diretor-Presidente, edital e minutas. Não obstante, o procedimento somente deverá ser publicado após a consolidação e o saneamento das versões finais.

Devem ser adotadas, previamente à publicação, as seguintes providências:

- uniformizar o critério de seleção das credenciadas, eliminando a contradição entre ordem cronológica e disputa por menor preço;
- restringir e objetivar as hipóteses de escolha dirigida;
- preencher a tabela referencial de honorários e corrigir a divergência entre menor e maior preço;
- atualizar ou confirmar as cotações e atestar tecnicamente a exequibilidade dos valores;
- corrigir a qualificação técnica de 10% sobre quantitativo inexistente e eliminar referências estranhas ao objeto;
- harmonizar o tratamento da recuperação judicial e estabelecer critérios objetivos de qualificação econômico-financeira;
- ampliar os prazos recursais e de manifestação em denúncias;
- revisar integralmente a numeração, remissões, duplicidades e regime de sanções do edital, termo de referência e contrato;

- assegurar que cada contratação específica tenha demanda formal, disponibilidade orçamentária, justificativa de preço, escolha motivada, autorização, contrato ou instrumento equivalente e designação de fiscalização;
- submeter a versão consolidada final a conferência jurídica de conformidade antes da publicação.

XII. CONCLUSÃO

Diante do conjunto documental analisado, conclui-se que a DESENVOLVE-SE possui competência legal e estatutária para contratar serviços técnicos de avaliação imobiliária e que o credenciamento permanente, em tese, constitui instrumento juridicamente admissível e adequado ao atendimento de demandas futuras, recorrentes, geograficamente dispersas e passíveis de execução por múltiplos prestadores.

A utilização do credenciamento encontra fundamento no art. 127 do RILC da DESENVOLVE-SE, nos procedimentos auxiliares previstos na Lei nº 13.303/2016 e, por aplicação analógica, no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, conforme orientação do Tribunal de Contas da União.

Entretanto, as inconsistências apontadas no Termo de Referência, no Edital e nas minutas impedem a publicação imediata da versão atualmente constante dos autos, especialmente a divergência quanto ao critério de distribuição das demandas, a amplitude da escolha dirigida, a exigência técnico-operacional vinculada a quantitativo inexistente, os prazos recursais reduzidos e as falhas na tabela de preços e no regime sancionatório.

Assim, esta Coordenadoria Jurídica opina pela VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA do prosseguimento do Processo Administrativo nº 155/2026, desde que todas as recomendações indicadas no item XI sejam previamente saneadas e certificadas pelas unidades técnica, administrativa e de licitações, com posterior conferência da versão consolidada pela área jurídica.

Atendidas as condicionantes, não se vislumbram óbices jurídicos à publicação do chamamento e à formação do cadastro permanente, permanecendo cada contratação específica sujeita à demonstração da necessidade, disponibilidade orçamentária, vantajosidade, escolha objetiva da credenciada e regular formalização contratual.

É o parecer, s.m.j.

Aracaju/SE, 28 de julho de 2026

DocuSigned by:

Humberto Rollemberg Fontes Filho

BEB8D9AF26284FB...

Chefia da Coordenadoria Jurídica
Agência Sergipe de Desenvolvimento S.A. –
DESENVOLVE-SE

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: TBV0-WSU9-G3PB-GMIC



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 31/07/2026 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

● DocuSign, Inc. 28/07/2026 18:04:27 (Certificado Digital)