

Processo Nº: 0006000000.000311/2025-58

PARECER JURÍDICO N.º 249/2025

EMENTA:

CREDENCIAMENTO. SERVIÇOS VETERINÁRIOS ESPECIALIZADOS PARA ATENDIMENTO INTEGRAL DE ANIMAIS SILVESTRES RESGATADOS PELA FUNDAÇÃO JARAGUAENSE DE MEIO AMBIENTE - FUJAMA. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FUNDAMENTO NO ART. 74, INCISO IV, E ART. 79, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 19.330/2025. ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DFD, ETP, TR E MINUTA DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DE INCONSISTÊNCIAS FORMAIS E DESALINHAMENTOS DE REDAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS CONVOCATÓRIOS E SEUS ANEXOS. **PARECER FAVORÁVEL, com CONDIÇÕES.**

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico acerca da documentação pertinente ao Credenciamento que visa a contratação de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços veterinários voltados ao atendimento integral de animais silvestres resgatados pela Fundação Jaraguaense de Meio Ambiente - FUJAMA, abrangendo avaliação clínica, diagnóstico, monitoramento da condição de saúde, administração de medicamentos, fornecimento de alimentação adequada e alojamento em instalações apropriadas, além de atendimento de urgência e emergência em regime de plantão ou sobreaviso.

2. A demanda é justificada pela necessidade de proteger o meio ambiente e preservar a fauna, competência comum da União, Estados e Municípios, conforme a Constituição Federal (art. 23, VI e VII) e a Lei Complementar nº 140/2011. A Fundação Jaraguaense de Meio Ambiente (FUJAMA), como órgão ambiental municipal (Lei Complementar nº 041/2005), busca assegurar o atendimento técnico e legal para a reabilitação de animais silvestres resgatados, em face do aumento significativo de espécimes recolhidos (726 em 2022) e da ausência de estrutura própria do município.

3. O valor total estimado para a contratação, referente a 12 (doze) meses de execução dos serviços, é de R\$ 110.522,86 (cento e dez mil, quinhentos e vinte e dois reais e oitenta e seis centavos). O processo foi recebido por esta Procuradoria em 26/11/2025, com prazo para manifestação até 17/12/2025

4. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica, observada a ordem de prioridade para verificação, conforme a solicitação:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD); (1125123)
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP); (1131586)
- c) Termo de Referência (TR); (1125677)
- d) Pesquisa de preços Consolidada em 25/08/2025; (1202404)
- e) Solicitação de Compra nº 62/2025; (1126419)
- f) Termo de Designação de Fiscal e Gestor; (1125704)
- g) Autorização e determinação de abertura do processo de credenciamento; (1132047)
- h) Despacho Simples Encaminhamento PGM (1202522)
- i) Minuta Edital Credenciamento e anexos; (1202501)
- j) Despacho de Distribuição; (1203594)

5. O processo foi recebido por esta Procuradoria em 26/11/2025, com prazo para manifestação até 17/12/2025. Sendo considerados para análise os documentos elencados no item 4 acima.

6. Frisa-se ainda que esta Procuradoria não detém conhecimento especializado nem competência legal para avaliar as questões técnicas levantadas no processo em análise. Tais atribuições cabem ao setor técnico, ao qual

competete a responsabilidade quanto a todos os documentos elaborados e informações levantadas. É a síntese do relatório.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1) DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, incisos I e II, da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

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;

8. O Decreto Municipal n.º 19.330/2025, por conseguinte, assim estipula:

Art. 20. Após a elaboração da minuta de edital e/ou do instrumento contratual devido, os autos devidamente instruídos com todas as informações necessárias, inclusive, disponibilidade ou previsão orçamentária da demanda, os quais seguirão para o setor jurídico competente para realização do controle prévio de legalidade da contratação nos termos deste artigo e do artigo 53, da Lei Federal Nº 14.133/2021. § 1º Os processos de contratação da Administração Pública Direta, independentemente do instrumento que a formalizará, ao final da fase preparatória, serão submetidos à análise jurídica pela Procuradoria-Geral do Município, [...]"

9. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

10. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço máximo, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

11. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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

13. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.2) DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

14. Importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

15. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário

16. A adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

II.3) DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAM A FASE PREPARATÓRIA

17. O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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.

18. O Decreto Municipal n.º 19.330/2025, em seu artigo 15, assim estipula:

Art. 15. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

I - Documento de Formalização da Demanda (DFD), observado o Anexo IV, deste Decreto;

II - elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo V, deste Decreto;

III - elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), quando couber, observado o Anexo VI, deste Decreto;

IV - elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia, quando couber;

V - realização do orçamento estimado para fins de licitação, observado o Anexo VII, deste Decreto;

VI - elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;

VII - verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
VIII - parecer jurídico que demonstre o atendimento dos requisitos legais exigidos, se for o caso;
IX - aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa;
X - análise de riscos, se for o caso;
XI - justificativa da escolha, no caso de dispensa ou inexigibilidade, contendo:
a) razão de escolha do contratado;
b) justificativa do valor a ser contratado; e
c) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, se for o caso.

§ 1º As demandas oriundas da estrutura da Administração Municipal deverão ser formalizadas por instrumento padronizado, cujos requisitos e formalidades serão instituídos por meio de ato normativo editado pela Procuradoria-Geral do Município.

§ 2º O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é de responsabilidade do Órgão demandante.

§ 3º A elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) acompanhado do orçamento estimativo de preços, do Termo de Referência (TR/PB) e do Projeto Executivo é de responsabilidade do Órgão demandante e/ou equipe de planejamento da pasta ordenadora.

§ 4º Por meio de ato normativo editado pela Secretaria Municipal da Administração (Semad) serão estabelecidos os procedimentos e fluxos específicos para a realização das etapas referidas no caput deste artigo.

§ 5º Na hipótese de registro de preços, somente será exigida a previsão de recursos orçamentários, nos termos do inciso VII, do caput, quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

§ 6º A elaboração do Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo somente será necessária se a definição do objeto e a descrição de sua execução não puderem ser suficientemente realizadas no corpo do instrumento contratual, observado o disposto no artigo 18, §3º, da Lei Federal Nº 14.133/2021.

§ 7º No processo de contratação direta, para fins de cumprimento do disposto na alínea "c", do inciso XI, do caput, somente será requerida a documentação referente às habilitações jurídica e fiscal, social e trabalhista, exceto se demonstrada a necessidade de apresentação de outros documentos para a execução do objeto.

§ 8º A análise dos riscos, prevista no inciso X, do caput deste artigo, que possam comprometer a boa execução contratual e a elaboração de parecer técnico que será parte integrante do Termo de Referência, somente será necessária nas contratações de obras e serviços especiais de engenharia e de bens e serviços especiais que possuam alta complexidade técnica.

19. Assim a fase preparatória do processo de contratação pública é caracterizada pelo planejamento e deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação; e inclui etapas essenciais, como a elaboração do DFD, ETP, TR, orçamento estimado e minuta de edital/instrumento contratual.

20. Consta-se que o processo contém o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), as pesquisas de preços, o Termo de Designação e Anuência de Gestor e Fiscal do Contrato, e a minuta do Edital de Credenciamento. Houve, inclusive, autorização para o credenciamento pelo Secretário Municipal da Administração, em 18/08/2025.

II.3.1) DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

21. O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é um instrumento essencial no ciclo das contratações públicas, marcando o início de um novo processo de contratação. Ele se insere na fase preparatória do processo de contratação, que é a primeira etapa do Ciclo de Contratações da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Jaraguá do Sul, além de ser de apresentação obrigatória em todas as contratações, sejam elas realizadas por licitação, dispensa ou inexigibilidade. Sua elaboração é de responsabilidade do Órgão demandante.

23. O Documento de Formalização da Demanda - DFD (0640266) apresentado nos autos possui os seguintes elementos informativos: o objeto (contratação de pessoa jurídica especializada para atendimento integral de animais silvestres), setor requisitante (FUJAMA), responsável (Anderson Kassner), contato (patricia@fujama.sc.gov.br), descrição sucinta, valor estimado (R\$ 110.522,86) e prazo de vigência (12 meses, prorrogável). O grau de prioridade é "Urgente".

24. Assim, o DFD está em consonância com as exigências do art. 15, I, e Anexo IV do Decreto Municipal n.º 19.330/2025.

II.3.2) DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

25. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é conceituado como o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, servindo de base para o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico, caso a contratação se mostre viável.

26. Sua elaboração compete ao Órgão Demandante e visa evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação. Assim o ETP deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual (PCA) e outros instrumentos de planejamento da Administração, contudo, no item 2 do ETP foi informado: "No momento não há plano de contratações anual formalizado nesta Prefeitura para o exercício 2025". O Município elaborará Plano de Contratações Anual, com o objetivo de racionalizar as contratações, o que merece reparos quanto a este ponto.

27. Vale frisar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve caracterizar o interesse público e evidenciar a melhor solução, comprovando a viabilidade técnica e econômica da contratação; para tanto a sua elaboração deve ser realizada conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, se houver, pela equipe de planejamento. Ademais vale salientar que o ETP é regido pelo art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, e pelo Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025.

28. Dito isto, são os cinco elementos considerados obrigatórios (mínimos), com a devida base legal e uma breve descrição:

a) Descrição da necessidade da contratação: Base Legal: art. 6º, inciso I, do Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025, e art. 18, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP detalha a necessidade com base no aumento de resgates (726 espécimes em 2022), e na ausência de estrutura municipal própria.

b) Estimativa das quantidades a serem contratadas: art. 6º, inciso IV, do Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025, e art. 18, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP apresenta a estimativa das 40 categorias de procedimentos, baseadas no histórico de atendimentos do último ano.

c) Estimativa prévia do valor da contratação: art. 6º, inciso VI, do Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025, e art. 18, inciso VI, da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP fixa o valor total em R\$ 110.522,86, justificando que os custos são mais altos que para animais domésticos devido à especialização e manejo da fauna silvestre.

d) Justificativas para o parcelamento ou não da solução: art. 6º, inciso VIII, do Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025, e art. 18, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP justifica que o Credenciamento permite o parcelamento por item, pois são serviços independentes, e a interessada não precisa se credenciar para todos os itens.

e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação: art. 6º, inciso XII, do Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025, e art. 18, inciso XII, da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP conclui que o credenciamento é a estratégia mais viável, eficaz e segura, garantindo a continuidade das ações de proteção à fauna.

29. Assim o Estudo Técnico Preliminar-ETP apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, ressaltando a necessidade de retificação do apontamento do item 26 acima.

30. Sobe o ponto de vista legal, sem análise de questões eminentemente técnicas, o ETP apresenta a viabilidade da contratação, justificando-a pelo atendimento adequado, melhor aplicação de recursos e conformidade legal.

II.3.3) DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

31. O Termo de Referência (TR) define o objeto e as condições de execução da contratação, e o documento apresentado (1087674) obedece em tese, ao disposto no art. 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e no

32. De acordo com o art. 3º do Anexo VI do Decreto Municipal Nº 19.330/2025, o Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, os seguintes itens:

- A - Objeto da Contratação;
- B - Forma de Contratação;
- C - Requisitos do Fornecedor;
- D - Formalização, Prazo de Vigência do Contrato e Possibilidade de Prorrogação;
- E - Modelo de Gestão;
- F - Prazo para Início da Execução ou Entrega do Objeto;
- G - Obrigações da Contratada;
- H - Regime de Execução;
- I - Previsão de Penalidades por Descumprimento Contratual;
- J - Previsão de Adoção de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), Quando Exigível;
- K - Forma de Pagamento;
- L - Condições de Reajuste;
- M - Garantia Contratual;
- N - Especificações Técnicas dos Itens a Serem Contratados;
- O - Quantidade dos Itens a Serem Contratados;
- P - Critérios e Práticas de Sustentabilidade.

33. O TR atual (Anexo II do Edital) detalha o objeto (contratação de serviços veterinários especializados para fauna silvestre), sua finalidade (dar continuidade ao Programa de Resgate de Animais Silvestres), valor anual de R\$ 110.522,86, dotação orçamentária, prazo de execução (12 meses prorrogáveis), local de prestação (sede da credenciada), forma e condições de pagamento (mensal, até 30 dias após nota fiscal certificada), e regime de execução (indireta, serviços parcelados). O documento estabelece as exigências de qualificação técnica detalhadas (estrutura, higiene, equipe qualificada, médico-veterinário com experiência comprovada em fauna silvestre).

34. As recomendações sobre os critérios de "ordem de contratação dos credenciados" e "distribuição da demanda" foram endereçadas no TR, que estabelece que a distribuição será realizada de forma igualitária para todos os credenciados, conforme disponibilidade, e que a ordem de contratação obedecerá a ordem cronológica da entrega da documentação.

35. Pelo apresentado, o TR (Anexo II do Edital) apresenta os requisitos mínimos legais, ressalvada a inconsistência do documento de indicação de gestor e fiscal.

II.3.4) DA FORMAÇÃO DOS PREÇOS E DA CONSOLIDAÇÃO DAS PESQUISAS DE PREÇOS

36. Com relação **à formação dos valores máximos unitários e totais dos itens e do valor máximo atribuído à contratação**, 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 de faixa usual de valores praticados para objeto similar pretendido.

37. O Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento de que é dever do gestor analisar criticamente os valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa:

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

38. Acredita-se que os dados que integram a pesquisa de preço tenham sido objeto de análise pelo gestor. Contudo, não sendo este o caso, recomenda-se que seja procedida análise crítica dos valores, inclusive

quanto à possibilidade de pesquisa mais abrangente.

39. Não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento realizar análise quanto aos valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza técnica, é atribuição desta Procuradoria, no entanto, alertar o gestor quanto à necessidade de proceder tal análise de forma criteriosa e transparente.

40. A estimativa de preços é um pilar da fase preparatória, devendo ser compatível com os valores de mercado e baseada em pesquisa ampla e confiável e, a Lei Federal n.º 14.133/2021, em seu art. 23, §1º, e o Decreto Municipal n.º 19.330/2025, em seu art. 18 e Anexo VII, estabelecem os parâmetros para a pesquisa de preços.

41. Observa-se que a Consolidação das Pesquisas de Preços indica que foram utilizados orçamentos de fornecedores, e que foi realizada pesquisa em Banco de Preços e editais de outras entidades públicas. Contudo, devido à especificidade do objeto (fauna silvestre), os dados de outros editais foram desconsiderados, restringindo a pesquisa a dados diretamente relacionados à natureza do serviço. O valor máximo consolidado é de R\$ 110.522,86 (cento e dez mil quinhentos e vinte e dois reais e oitenta e seis centavos).

II.4) DO CREDENCIAMENTO E MINUTA DO EDITAL

42. Tratando mais especificamente sobre o instituto do credenciamento, a Lei nº 14.133/2021, incluiu expressamente o seu conceito no art. 6º, inciso XLIII, in verbis:

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; (grifo nosso)

43. De logo, percebe-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos autorizou, expressamente, a utilização do Credenciamento como procedimento prévio para a contratação, não só da prestação de serviços, como também do fornecimento de bens. Registre-se que o credenciamento sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tem um amparo próprio, sendo considerado como um procedimento prévio à contratação direta.

44. Em verdade, o credenciamento a luz da novel legislação, muito embora não seja uma inovação jurídica, é tratado de forma mais ampla, interpretado como uma ferramenta prévia à execução do objeto, não possuindo vinculação expressa à contratação direta, vez que não há, precisamente, pretensão contratual para a sua adoção.

45. Segundo o ilustre Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas”, “o credenciamento consiste no ato administrativo unilateral por meio do qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos predeterminados, o que a ele assegura a possibilidade de ser contratado, nas condições estabelecidas em ato normativo regulamentar.”

46. A autoridade, visando contratar determinado objeto, iniciará, no seu âmbito, a convocação dos interessados, mediante credenciamento para que estes possam se cadastrar, a fim de, assim, realizar o procedimento adequado para sua contratação, sempre em observância aos princípios da vantajosidade e motivação, para que haja a justificativa da realização do procedimento.

47. Vale ressaltar que a Administração deve permitir o credenciamento de qualquer interessado, a qualquer momento. Contudo, isso não quer dizer que todos os requerimentos serão atendidos, uma vez que o particular deverá atender aos requisitos definidos previamente pelo Poder Público. E assim, a Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe no art. 79 sobre o 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;

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.

48. Consoante amplamente explicitado, a Nova Lei de Licitações especifica melhor o conceito de credenciamento, elencando de modo categórico as suas hipóteses nos incisos do art. 79 em apreço. Considera-se, desta maneira, que as situações previstas na lei para utilização do credenciamento são: a paralela e não excludente; a com seleção a critério de terceiros; e a em mercados fluidos.

49. O credenciamento sob a hipótese paralela e não excludente, também reputada como a mais comum, se configura na situação em que for mais vantajoso para o Poder Público a contratação ao mesmo tempo de diversos particulares ao invés da escolha excludente de um ou poucos vencedores, como é do caso em análise.

50. Na hipótese supramencionada, deverá, com fito de conferir a igualdade de condição entre os fornecedores, ser adotado critérios objetivos pela Administração de distribuição da demanda, seja por sorteio ou respeitando a ordem cronológica de cadastramento.

51. Em se tratando da seleção a critério de terceiros, esta ocorre sem a escolha voluntária da Administração Pública, isto porque esta será feita pelo beneficiário dos serviços ofertados, digo, um terceiro alheio à Administração, sem o prestígio do gestor público para excluir ou equilibrar a seleção pública, entretanto, os serviços prestados serão autorizados previamente pelo Poder Público. A título exemplificativo, acontece nos casos em que se pretende contratar clínicas, hospitais ou profissionais da saúde, estes, por sua vez, terão que preencher os requisitos indispensáveis para tanto, calhará ao terceiro a opção de prestador que lhe convém.

52. Já em mercados fluidos, o credenciamento é caracterizado por prestadores com dinamicidade de preços, isto é, a variação de valores de mercado da prestação de serviços, impediria a realização de um processo licitatório adequado ao objeto, tendo em vista que para licitar há de se valorar o objeto previamente, através de cotação de preços, a quantia que seria despendida, representando, dessa forma, uma inviabilidade de competição.

53. De qualquer forma, em todas hipóteses aqui evidenciadas, é vedada a realização do credenciamento nas situações em que a licitação é perfeitamente possível.

54. Caberá a utilização do credenciamento, quando for indiferente para a Administração a identidade do particular a ser contratado. Assim, desde que atendidos todos os requisitos exigidos, qualquer particular poderá executar o objeto pretendido. E no presente caso, abstrai-se do Estudo Técnico Preliminar que:

" A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 23, incisos VI e VII, estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e preservar a fauna. Complementando essa diretriz, a Lei Complementar nº 140/2011 define normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício dessa competência comum.

No âmbito estadual, o Código Estadual de Proteção aos Animais de Santa Catarina, instituído pela Lei nº 12.854/2003 e alterado pela Lei nº 17.541/2018, considera os animais silvestres, em qualquer fase de desenvolvimento, como bens de interesse comum do Estado, incluindo seus ninhos, ovos e abrigos. Essa legislação reforça a responsabilidade do poder público na proteção e bem-estar da fauna silvestre.

A Fundação Jaraguense de Meio Ambiente (Fujama), instituída pela Lei Complementar nº 041 de 28 de setembro de

2005, é o órgão ambiental municipal responsável pela execução da Política Municipal de Meio Ambiente de Jaraguá do Sul. Entre suas competências legais, destacam-se:

Definir, implantar, fiscalizar e administrar as unidades de conservação, bem como as áreas protegidas do município e seus componentes, visando à proteção de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna, recursos genéticos e outros bens de interesse ambiental.

Colaborar na proteção dos animais selvagens e domésticos e na fiscalização de qualquer atividade de pesca e caça no município.

Promover periodicamente o inventário de espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção, cuja presença seja registrada no município, estabelecendo medidas para a sua proteção.

Essas atribuições, previstas na estrutura organizacional da Fujama, consolidam seu papel como entidade essencial na linha de frente da proteção à fauna local.

Dados da Fundação Jaraguense de Meio Ambiente (Fujama) indicam um aumento significativo no número de animais silvestres resgatados em áreas urbanas do município. Em 2022, foram recolhidos 726 espécimes, representando um aumento de 8% em relação a 2021 e mais de 520,5% comparado ao primeiro ano do programa em 2017. As espécies mais frequentemente resgatadas incluem serpentes, gambás, tamanduás-mirins, gatos-do-mato e diversas aves, como corujas e falcões.

Esse aumento pode ser atribuído à maior conscientização da população sobre a importância da fauna silvestre e à eficácia das ações de educação ambiental promovidas pela Fujama. Além disso, a presença contínua desses animais em áreas urbanas evidencia a necessidade de estruturas adequadas para seu atendimento e reabilitação.

Nesse contexto, a criação de um programa de credenciamento para a prestação de serviços veterinários voltados ao atendimento de animais silvestres resgatados se faz necessária. Este programa deve assegurar a disponibilidade de estrutura física apropriada, atendimento medicoveterinário especializado, fornecimento de alimentação adequada e cuidados básicos essenciais para a reabilitação dos animais. Tal iniciativa está alinhada com os objetivos institucionais da Fundação Jaraguense de Meio Ambiente (FUJAMA), especialmente no que tange à proteção da fauna silvestre, conforme previsto nas legislações já mencionadas.

A implementação do credenciamento de clínicas veterinárias para atendimento de animais silvestres não apenas atende a uma demanda crescente relacionada ao resgate de fauna em situação de risco, mas também reforça o compromisso da administração municipal com a conservação da biodiversidade local e o cumprimento de suas responsabilidades ambientais. É fundamental que o processo de credenciamento observe critérios técnicos rigorosos, priorizando a qualificação da equipe profissional, segurança, bem-estar animal e capacidade de manejo adequado das diferentes espécies silvestres. Essa ação também promove a sensibilização da sociedade quanto à importância da preservação da fauna nativa e ao combate ao tráfico e maus-tratos de animais silvestres.

a) O credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços veterinários a animais silvestres resgatados tem por objetivo garantir atendimento especializado, estrutura física adequada e cuidados essenciais, conforme as diretrizes da legislação ambiental brasileira e os princípios que norteiam a atuação da FUJAMA na proteção da fauna.

b) A realização de contratações simultâneas em condições padronizadas é viável e vantajosa para a Administração Pública, conforme previsto no artigo 6º, inciso XXVII, da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

c) O credenciamento de clínicas veterinárias representa a solução mais eficaz para assegurar a qualidade e a responsabilidade nos cuidados prestados aos animais silvestres. Essa modalidade de contratação está alinhada com as diretrizes de atuação da FUJAMA e com as políticas públicas de proteção ambiental.

Qualidade dos Serviços Prestados: O processo de credenciamento permitirá uma avaliação técnica criteriosa das clínicas interessadas, garantindo que apenas aquelas que cumpram os requisitos de infraestrutura, equipe capacitada e protocolos adequados possam prestar serviços. Isso assegura que os animais silvestres resgatados recebam cuidados adequados para sua recuperação e eventual reintegração à natureza.

Qualidade e Especialização dos Serviços Prestados: O processo de credenciamento possibilita uma seleção criteriosa de clínicas com infraestrutura e profissionais habilitados para o atendimento de fauna silvestre, garantindo que os animais recebam cuidados adequados, respeitando suas particularidades biológicas e comportamentais.

Atendimento Rápido e Eficiente: A disponibilidade de clínicas credenciadas permite resposta imediata a ocorrências de resgate e apreensão, minimizando o sofrimento dos animais e aumentando as chances de recuperação e reintegração à

natureza.

Apoio às Ações da FUJAMA: As clínicas credenciadas atuarão de forma complementar às ações de resgate da fauna silvestre desenvolvidas pela FUJAMA, proporcionando suporte técnico fundamental para a execução dessas atividades.

Fiscalização e Controle: A modalidade de credenciamento facilita o acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços, com relatórios técnicos padronizados, protocolos clínicos estabelecidos e indicadores de desempenho, promovendo a transparência e a qualidade da execução contratual.

Sustentabilidade e Legalidade: A iniciativa está alinhada às diretrizes do SISNAMA e atende à obrigação legal do município de garantir o atendimento veterinário emergencial a animais silvestres vítimas de ações humanas ou acidentes, conforme preconiza a legislação ambiental federal e estadual.

Atualmente, o município não possui estrutura própria para atendimento clínico de animais silvestres, o que dificulta o encaminhamento adequado e ágil desses animais. A manutenção prolongada desses indivíduos em locais inadequados ou a ausência de cuidados veterinários especializados pode comprometer gravemente a sua recuperação e sobrevivência.

Diante desse cenário, o credenciamento de clínicas veterinárias torna-se a estratégia mais viável, eficaz e segura para assegurar o cuidado imediato e apropriado à fauna silvestre sob responsabilidade do município. A medida representa um avanço significativo nas políticas públicas de proteção animal e conservação da biodiversidade local."

55. Do acima ressalta-se que a contratação que se busca dada a demanda, é a paralela e não excludente, fulcrada no art. 79,I da Lei nº 14.133/2021 acima citada. Nestes termos Marçal Justen Filho explica que:

Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo.

(...)

Nas hipóteses em que não se verifica a excludência entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento.

(...)

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 463)

56. Assim, à luz da Nova lei, o credenciamento também deverá manter-se aberto, permitindo que, a qualquer momento, novos interessados se habilitem (condicionado ao preenchimento das exigências regulamentares), atendendo, assim, a razão autorizadora de sua instituição, qual seja, obter o maior número de fornecedores ou prestadores, sem que um exclua a atuação do outro, de modo a satisfazer plenamente o interesse público envolvido.

57. Vale salientar que, nas hipóteses de contratação "paralela e não excludente" e "com seleção a critério de terceiros", o valor da contratação deve ser definido no Edital. Já no caso de "mercados fluidos", não existe essa necessidade, não obstante o Poder Público deva registrar as cotações de mercado vigentes no momento do ajuste.

58. Quanto ao prazo de vigência do Edital, os eminentes doutrinadores Marçal Justen Filho e Ronny Charles possuem o entendimento de que ele poderá ser determinado ou indeterminado. Por tais razões, recomenda-se que o Edital disponha de instrumentos aptos que possibilitem uma avaliação periódica para a conservação, por parte dos credenciados, dos requisitos já estabelecidos no instrumento convocatório.

59. Assim como o credenciamento é o ato pelo qual a Administração Pública convoca interessados a prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchidos os requisitos, se credenciem para executar o objeto quando convocados.

60. Este procedimento tem amparo próprio e é considerado uma ferramenta prévia à contratação direta. A presente contratação de serviços veterinários se enquadra na hipótese de credenciamento "paralela e não excludente", prevista no art. 79, I, da Lei Federal nº 14.133/2021. Esta modalidade é vantajosa pois permite contratações simultâneas de diversos particulares, sem que um exclua o outro, e com condições padronizadas, o

que é ideal para atender a uma demanda variável e crescente.

61. A Administração deve permitir o credenciamento de qualquer interessado que preencha os requisitos, a qualquer momento.

62. A minuta do Edital de Credenciamento e o Termo de Credenciamento anexo são os instrumentos que formalizarão o chamamento público. Verificam-se que referenciam o Decreto Municipal nº 19.330/2025 em seu fundamento legal.

63. Bem como o Edital e suas minutas (TR, Minuta de Inexigibilidade) mencionam corretamente que o órgão responsável e interessado pela contratação e pagamento é a Fundação Jaraguense de Meio Ambiente - FUJAMA.

64. Quanto aos demais aspectos da minuta do edital, como requisitos de habilitação, qualificação técnica, critérios de distribuição de demanda e ordem de contratação (igualitária/rotatividade e ordem cronológica), prazos, reajuste, dotação orçamentária, e sanções administrativas, encontram-se razoavelmente detalhados e em conformidade com o espírito da Lei n.º 14.133/2021 e do Decreto Municipal n.º 19.330/2025., recomendando apenas que:

- a) sejam ratificadas as obrigações, os critérios de distribuição da demanda e penalizações previstas;**
- b) sejam ratificados os prazos, data base e índice de reajuste;**
- c) retificado o ano da menção do edital;**

65. Tais ratificações e retificações se fazem necessária a fim de averiguar alguma dissonância entre a minuta do edital, TR e Termo de credenciamento;

II.5) DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

66. A publicidade dos atos de contratação é essencial para a transparência e controle social. O art. 58 do Decreto Municipal n.º 19.330/2025 detalha as diretrizes para a publicidade de licitações e contratações.

67. Para o edital de credenciamento, é obrigatória a divulgação e manutenção no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do Município. Além disso, o extrato simplificado do edital de credenciamento deve ser publicado no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC) e em jornal diário de grande circulação.

68. Para o Termo de Credenciamento (que formaliza a contratação), o ato que autoriza a contratação direta ou seu extrato deve ser divulgado e mantido no sítio eletrônico oficial do Município, e a divulgação no PNCP e do extrato no DOM/SC deve ocorrer em até 10 dias úteis da assinatura.

69. A minuta do Termo de Credenciamento prevê a publicação do extrato no DOM e em jornal de grande circulação.

70. Por derradeiro, é imperioso frisar que esta Procuradoria não detém conhecimento especializado nem competência legal para avaliar as questões técnicas levantadas no processo em análise. Tais atribuições cabem ao setor técnico, ao qual compete a responsabilidade quanto a todos os documentos elaborados e informações levantadas.

III - CONCLUSÃO

71. Diante do exposto e do exame dos documentos referenciados no procedimento, e nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, restando **APROVADA COM RESSALVAS a Minuta do Edital de Credenciamento, Termo de Credenciamento e demais anexos, DESDE QUE CUMPRIDOS OS PONTOS DE OBSERVAÇÃO, RETIFICAÇÃO, COMPLEMENTAÇÃO E REVISÃO**, quais sejam, os previstas nos **Itens 26, 29 e 64** do presente parecer jurídico, de modo que sejam atendidas todas as exigências estabelecidas na Lei Federal n.º 14.133/2021 e no Decreto Municipal n.º 19.330/2025.

72. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica**, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

73. O presente Parecer Jurídico **dispensa a necessidade de retorno para análise de cada empresa que pretenda se credenciar**, bastando o preenchimento dos requisitos previamente estabelecidos e analisados.

74. Salientamos a importância da correta indicação do recurso orçamentário específico para assegurar o pagamento decorrente da futura obrigação contratual, bem como as normas de ordem financeira e orçamentária contidas no art. 16, §1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000, c/c os arts. 2º, § 1º, I, II, IV, 4º a 6º da Lei nº 4.320/64.

75. Destacamos a importância de que seja observado a regular liquidação e o ordenamento das despesas em consonância com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4.320/64.

76. Por força do artigo 21 do Decreto Municipal n.º 19.330/2025, após a análise jurídica, os autos serão encaminhados para apreciação da Diretoria de Compras, Licitações e Contratos, que deverá deliberar a respeito da contratação.

77. Seja verificada a existência eventualmente de outro credenciamento com o mesmo objeto.

78. Ressalte-se que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua apreciação, concordância e assinatura pelo Procurador-geral, sem a qual cuidar-se-á de mera minuta de parecer.

79. Salvo melhor juízo, é a manifestação, ora submetida à aprovação da Chefia Imediata, Sr. Procurador- Geral do Município.

Jaraguá do Sul, 09 de dezembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Angelita Aparecida Stankewicz Missfeldt, Procuradora Municipal**, em 09/12/2025, às 15:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Benedito Carlos Noronha, Procurador-Geral do Município**, em 09/12/2025, às 16:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.jaraguadosul.sc.gov.br//controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1248236** e o código CRC **9F51FF24**.

BENEDITO
CARLOS
NORONHA:856
26228691

Assinado de forma
digital por BENEDITO
CARLOS
NORONHA:85626228691
Dados: 2025.12.09
16:15:32 -03'00'