ANEXO III — ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (DOCUMENTO APARTADO)

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - PROGRAMA "MEU ÓCULOS NA ESCOLA"

SUMÁRIO

1. Identificação e Finalidade do Estudo

2. Descrição da Necessidade

3. Alinhamento com o Planejamento Governamental

4. Requisitos da Parceria

5. Enquadramento Jurídico e Análise das Soluções Possíveis

6. Descrição da Solução Escolhida como um Todo

7. Estimativa das Quantidades e Memória de Cálculo

8. Estimativa do Valor Global

9. Justificativa para Não Parcelamento do Objeto

10. Segregação de Funções, Transparência e Mitigação de Risco Econômico

11. Resultados Pretendidos

12. Providências Prévias à Celebração do Contrato de Gestão

13. Contratações Correlatas ou Interdependentes

14. Impactos Ambientais

15. Análise de Riscos

16. Declaração de Viabilidade

17. Diretrizes Vinculantes para o Termo de Referência, para o Edital de Chamamento Público e para a Minuta do Contrato de Gestão

18. Referências

1. IDENTIFICAÇÃO E FINALIDADE DO ESTUDO

Programa: "Meu Óculos na Escola".

Município: Crateús/CE.

Órgão responsável pela elaboração deste Estudo e pelo custeio da parceria: Secretaria Municipal de Saúde de Crateús/CE, por meio do Fundo Municipal de Saúde, com colaboração técnica da Secretaria Municipal de Educação de Crateús/CE, em razão da natureza intersetorial do objeto.

Instrumento de parceria pretendido: Contrato de Gestão, nos termos dos arts. 5º a 12 da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, regulamentado, no âmbito municipal, pela Lei Municipal nº 478, de 17 de dezembro de 2001, e pelo Decreto Municipal nº 1.131, de 27 de fevereiro de 2025.

Este Estudo Técnico Preliminar é elaborado em atendimento ao Documento de Formalização da Demanda, que registrou a necessidade e autorizou sua elaboração, e tem por finalidade subsidiar tecnicamente a decisão administrativa de estruturação do Programa sob o regime do Contrato de Gestão, demonstrando a necessidade que o motiva, o alinhamento com o planejamento governamental, a adequação do regime jurídico escolhido em confronto com as demais soluções disponíveis, a estimativa de quantidades e de valores, os riscos identificados e as respectivas medidas de mitigação, e a viabilidade técnica, jurídica, orçamentária e econômica da solução adotada, em atenção às boas práticas de planejamento exigidas pelos órgãos de controle externo para qualquer ajuste que envolva recursos públicos relevantes e prestação de natureza continuada, ainda que não submetido ao rito da Lei Federal nº 14.133/2021.

Este Estudo Técnico Preliminar fundamenta, para fins de seleção, os parâmetros mínimos e máximos a partir dos quais as entidades candidatas apresentarão sua própria proposta de Programa de Trabalho, nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei nº 9.637/1998, e ao qual este Estudo remete, em diversos pontos, para o detalhamento operacional, financeiro e de governança já consolidado.

As diretrizes vinculantes consolidadas na Seção 17 deste Estudo fundamentam, também, o Termo de Referência do chamamento público, documento técnico-operacional subsequente que converte essas diretrizes, e o detalhamento já consolidado nos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, em exigências concretas de habilitação, de seleção e de procedimento, e que, juntamente com esses Parâmetros, instrui a elaboração do edital.

Não há, nesta fase, entidade qualificada ou selecionada para a execução do Programa. A Organização Social parceira somente será identificada ao final do processo de qualificação e do chamamento público de que trata a Seção 18 do documento de Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, processo esse público, objetivo e impessoal, aberto a toda entidade que atenda aos requisitos legais e técnicos fixados neste Estudo e nos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência. Todas as referências deste Estudo à "Organização Social", à "entidade candidata" ou a expressão correlata devem ser lidas, em toda a sua extensão, como referências a essa entidade ainda indeterminada, e não a qualquer entidade específica, hoje existente ou em atuação no Município.

O(a) responsável técnico(a) pela elaboração deste Estudo, com nome, cargo e matrícula funcional na Secretaria Municipal de Saúde, consta do documento apartado de notas e pendências que acompanha este Estudo.

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

O problema a ser enfrentado por este Estudo é a alta prevalência de alterações visuais não diagnosticadas nem corrigidas entre crianças e adolescentes da rede pública municipal de ensino de Crateús/CE, e o consequente impacto negativo sobre a aprendizagem, a frequência escolar e o desenvolvimento integral desse público. A literatura em saúde pública e em educação associa diretamente déficits visuais não corrigidos, na infância e na adolescência, a prejuízos na leitura, na escrita, na concentração e no desempenho escolar, muitas vezes confundidos, na prática pedagógica, com dificuldades de aprendizagem de outra natureza (Organização Mundial da Saúde, Blindness and Vision Impairment, 2019; Conselho Brasileiro de Oftalmologia, Diagnóstico da Oftalmologia no Brasil, 2020).

A rede pública municipal de ensino de Crateús/CE conta, na matrícula de 2026, com 12.818 (doze mil, oitocentos e dezoito) alunos distribuídos em 58 (cinquenta e oito) unidades escolares, sendo 26 na zona urbana e 32 na zona rural (Anexo VII dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), rede que, até o presente momento, não dispõe de rotina sistemática e continuada de triagem visual em ambiente escolar.

Paralelamente, e como retrato da insuficiência da capacidade instalada própria do Município para diagnóstico e correção em prazo adequado, levantamento da Secretaria Municipal de Saúde registrou fila de espera de 1.607 (mil, seiscentos e sete) pacientes para consultas oftalmológicas especializadas no âmbito do Sistema Único de Saúde no Município, em 14 de julho de 2026.

A necessidade que fundamenta este Estudo tem, portanto, natureza primariamente educacional e preventiva: a implantação de rotina sistemática de identificação precoce de alterações visuais no ambiente escolar, associada a mecanismo estruturado de encaminhamento, diagnóstico e correção que assegure, quando clinicamente indicada, a efetiva correção óptica dos alunos identificados, de modo a remover uma barreira concreta e mensurável ao desempenho escolar.

A etapa assistencial (consulta especializada, exames complementares e fornecimento de óculos corretivos) é componente necessário, porém instrumental, dessa cadeia, e não o objeto autônomo do Programa: sem ela, a triagem escolar não se converte em resultado efetivo (a correção da alteração identificada), mas ela também não se justifica, isoladamente, sem a moldura educacional e territorial que organiza a demanda, define o público prioritário (a rede pública municipal de ensino) e conecta a correção visual ao acompanhamento do desempenho pedagógico dos alunos atendidos, nos termos dos Objetivos Específicos, Resultados Educacionais, e do indicador de Resultado Educacional fixados, respectivamente, nas Seções 7 e 8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência.

É por essa razão que a solução adotada (Seção 5 abaixo) estrutura o Programa como gestão integrada e contínua de um programa de resultados, e não como aquisição avulsa de procedimentos de saúde: o núcleo da necessidade é gerencial e pedagógico-preventivo, a etapa assistencial de apoio, embora imprescindível, não esgota nem resume o objeto.

A capacidade instalada oftalmológica vinculada ao Sistema Único de Saúde no Município é prestada, em regime de rede conveniada, pelo Centro Regional Oftalmológico de Crateús (CNES nº 2.481.103), único estabelecimento de saúde do Município, próprio ou conveniado, com profissional médico oftalmologista (CBO 225265) registrado com vínculo SUS ativo no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. Conforme consulta ao CNES, na competência de julho de 2025 (última competência com dados de vínculo profissional disponíveis para o estabelecimento até a elaboração deste Estudo), a unidade contava com 2 (dois) médicos oftalmologistas com vínculo SUS, cada um com carga horária ambulatorial de 20 (vinte) horas semanais, totalizando 40 (quarenta) horas semanais de atendimento especializado disponíveis na rede conveniada, frente à fila de espera de 1.607 pacientes registrada em 14 de julho de 2026 (acima). A confirmação da produção ambulatorial mensal efetiva e do tempo médio de espera atual, dados de produção do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS) não disponíveis no CNES, consta do documento apartado de notas e pendências que acompanha este Estudo.

3. ALINHAMENTO COM O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O Programa guarda alinhamento com a Política Nacional de Saúde na Escola (Ministério da Saúde, 2016), que já prevê, entre suas linhas de cuidado, ações de avaliação da saúde ocular no ambiente escolar, executadas em articulação entre os setores de saúde e de educação, e com a Atenção Básica em Saúde, âmbito em que se insere a triagem realizada nas unidades escolares.

Do ponto de vista orçamentário, o Programa está identificado na Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, com dotação vinculada ao órgão 09 (Secretaria Municipal de Saúde), unidade orçamentária 09.02 (Fundo Municipal de Saúde), projeto/atividade 10.302.0176.2.077.0000 (Manutenção das Atividades Ambulatorial e Hospitalar de Média e Alta Complexidade, MAC) e fonte de recursos 1.500.1002.00, especificamente identificada no sistema orçamentário municipal como "Contrato de Gestão", conforme Memorando nº 002.03.08/2026-SMS.

Do ponto de vista intersetorial, a Secretaria Municipal de Educação de Crateús/CE figura como órgão parceiro, tendo fornecido os dados de matrícula 2026 que fundamentam o dimensionamento do público-alvo (Seção 4 e Anexo VII dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência) e sendo corresponsável, nos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, pelo acompanhamento do indicador de Resultado Educacional (Seção 8).

A correspondência nominal expressa do Programa com dispositivo específico do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Municipal de Saúde vigentes consta do documento apartado de notas e pendências que acompanha este Estudo.

4. REQUISITOS DA PARCERIA

Os requisitos técnicos, jurídicos e de governança exigidos da entidade a ser qualificada e selecionada como Organização Social parceira estão consolidados nos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, ao qual este Estudo remete, sintetizando-se, para fins de planejamento da contratação, os seguintes eixos:

i. Qualificação jurídica: personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, finalidade estatutária compatível com o objeto (saúde e/ou educação), regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, e conselho de administração estruturado nos termos do art. 3º da Lei nº 9.637/1998 (Seção 18.1 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);

ii. Governança compartilhada: participação do Poder Público municipal no Conselho de Administração da entidade, entre 20% e 40% dos membros, e de representantes de entidades da sociedade civil, entre 20% e 30% dos membros, de modo que a soma de ambos supere 50% do total, com indicação dos representantes do Poder Público pelas Secretarias de Saúde e de Educação (Seção 10.5 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);

iii. Capacidade técnica e operacional própria, comprovada de forma quantificada e proporcional à escala do objeto: experiência prévia mínima de 24 meses em gestão de programas de saúde e/ou educação de natureza e complexidade semelhantes, volume mínimo de beneficiários efetivamente atendidos por ano compatível com a ordem de grandeza da meta de triagem deste Programa (10.255 alunos ao ano, Seção 7 deste Estudo), e comprovação documental de estrutura itinerante própria ou contratada compatível com a extensão territorial do Município, vedada a comprovação por mero vínculo contratual de profissionais isolados com terceiros (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, em atenção à necessidade de métricas proporcionais ao vulto do objeto, e não apenas formais, conforme apontamento de órgãos de controle);

iv. Estrutura técnica mínima dimensionada ao território: equipe multidisciplinar própria organizada em Frente Urbana e Frente Rural, incluindo médicos oftalmologistas, optometristas, auxiliares de triagem, coordenação de logística e roteirização, e analista administrativo-financeiro, conforme diagnóstico territorial detalhado na Seção 10.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência;

v. Regularidade quanto a vedações específicas de participação (desqualificação anterior irrecorrível, omissão em prestação de contas de parceria anterior, sanções de suspensão ou inidoneidade, contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas competente nos últimos 8 anos, ou irregularidade fiscal, trabalhista, previdenciária ou para com o FGTS), nos termos do art. 26 do Decreto Municipal nº 1.131/2025 (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência).

5. ENQUADRAMENTO JURÍDICO E ANÁLISE DAS SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Esta Seção constitui o núcleo do presente Estudo. A definição do regime jurídico sob o qual o Programa será estruturado não é escolha de conveniência administrativa: decorre da própria natureza do objeto e deve ser demonstrada, e não apenas afirmada, à luz dos parâmetros constitucionais e da jurisprudência dos Tribunais de Contas aplicáveis a ajustes que envolvam, a um só tempo, ação social e preventiva em ambiente escolar e prestação assistencial de saúde de caráter complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS).

5.1. Marco constitucional

O art. 199, § 1º, da Constituição Federal estabelece que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada e que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do SUS, segundo as diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos. Sempre que o Poder Público estrutura atendimento assistencial especializado destinado a absorver, com o

concurso de entidade privada, demanda represada da rede pública, como é o caso da etapa de avaliação especializada e fornecimento de óculos corretivos deste Programa, a moldura constitucional aplicável a essa etapa é a do art. 199, § 1°, da Constituição Federal, e não a do regime geral e genérico de fomento a projetos sociais autônomos da sociedade civil.

O Contrato de Gestão disciplinado pela Lei n° 9.637/1998 constitui, precisamente, espécie qualificada de "contrato de direito público" referida pelo art. 199, § 1°, da Constituição Federal, adequada às hipóteses em que se pretende gestão compartilhada de um programa de saúde, e não mera transferência de recursos para atividade autônoma da entidade parceira. É esse o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n° 1786/2022-Plenário, no sentido de que a disciplina própria para a atuação do setor privado sem fins lucrativos na prestação de serviços de caráter complementar ao SUS é a da Lei n° 9.637/1998, nos casos de gestão compartilhada de saúde, ou a da legislação licitatória geral, conforme a modelagem concretamente adotada em cada caso.

5.2. Alternativas consideradas

Foram consideradas as seguintes soluções possíveis para o atendimento da necessidade descrita na Seção 2, com a respectiva análise de adequação:

a) Execução direta pela Secretaria Municipal de Saúde, com estrutura própria

A ampliação do quadro próprio de profissionais (médicos oftalmologistas, optometristas e equipe de apoio) e da estrutura logística necessária para atender, em rotina sistemática, 58 unidades escolares dispersas por um território de 2.981,46 km² e 13 distritos, seria a solução de maior controle direto pela Administração. Foi descartada, nesta fase, como solução exclusiva, em razão da fila de espera já represada de 1.607 pacientes, evidência concreta de que a capacidade instalada própria atual não comporta a absorção da nova demanda estruturada pelo Programa em prazo compatível com o interesse público, sem prejuízo de que a ampliação do quadro próprio seja objeto de planejamento de médio prazo pela Secretaria, em paralelo à parceria ora estruturada.

b) Parceria com Organização da Sociedade Civil, sob o regime da Lei Federal n° 13.019/2014 (MROSC)

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil disciplina parcerias de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, hipótese adequada a atividades como campanhas educativas de prevenção, ações comunitárias de conscientização, capacitação de agentes escolares para identificação precoce de agravos e projetos de promoção da saúde em sentido próprio. Não é, todavia, o regime próprio para hipóteses em que o núcleo do objeto é a execução de prestação assistencial especializada (consulta, exames diagnósticos e fornecimento de bem corretivo) destinada a suprir demanda represada da rede pública, ainda que o Programa contenha, como de fato contém, componentes de promoção e prevenção em saúde ocular. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão n° 1786/2022-Plenário) é expressa em afastar a aplicação da Lei n° 13.019/2014 a ajustes cujo objeto envolva a atuação do setor privado sem fins lucrativos para prestação de serviços de caráter complementar ao SUS, apontando, nesses casos, para a disciplina própria da Lei n° 9.637/1998 ou da legislação licitatória geral. Essa alternativa foi, por isso, descartada.

c) Licitação geral ou credenciamento, sob o regime da Lei Federal n° 14.133/2021

A aquisição de consultas, exames e óculos corretivos como procedimentos padronizados, remunerados unitariamente por meio de pregão eletrônico ou credenciamento, resolveria a etapa assistencial isoladamente considerada, mas fragmentaria o objeto em aquisições avulsas, sem os mecanismos de planejamento territorial, articulação escolar contínua, coordenação multidisciplinar integrada e acompanhamento de resultado educacional que caracterizam a necessidade descrita na Seção 2. O núcleo da necessidade deste Programa é de gestão de um programa contínuo e multissetorial, e não de aquisição, ainda que recorrente, de bens ou serviços padronizados e especificáveis previamente em todos os seus termos, hipótese própria da Lei n° 14.133/2021. Adicionalmente, a fragmentação do objeto em contratações autônomas por tipo de procedimento tende a elevar os custos de transação, a reduzir a continuidade do acompanhamento individual do aluno entre a triagem, o encaminhamento e a entrega dos óculos, e a prescindir dos mecanismos de governança compartilhada, responsabilização institucional e controle por resultados próprios do Contrato de Gestão. Essa alternativa foi, por isso, descartada como solução exclusiva, sem prejuízo de sua aplicação subsidiária, no que couber, às aquisições de insumos e à contratação de terceiros pela própria Organização Social, nos termos da Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência.

d) Convênio simples de complementariedade ao SUS

O convênio simples, previsto no próprio art. 199, § 1°, da Constituição Federal como alternativa ao contrato de direito público, resolveria a base constitucional da parceria, mas não estabelece, por si só, o arcabouço de governança compartilhada (assento do Poder Público no órgão colegiado máximo da entidade), as metas de desempenho vinculantes e os mecanismos de responsabilização por resultado, com possibilidade de desqualificação da entidade gestora, típicos do Contrato de Gestão. Essa alternativa foi descartada em favor da espécie mais estruturada e mais fiscalizável prevista na Lei n° 9.637/1998.

e) Contrato de Gestão com Organização Social, sob o regime da Lei Federal n° 9.637/1998 (SOLUÇÃO ADOTADA)

O Contrato de Gestão com Organização Social qualificada é a solução adotada por este Estudo. Enquadra-se na moldura do art. 199, § 1°, da Constituição Federal ("mediante contrato de direito público"), tem respaldo expresso na jurisprudência do Tribunal de Contas da União como via própria para a gestão compartilhada de saúde (Acórdão n° 1786/2022-Plenário) e estrutura o ajuste com os elementos que o distinguem tanto da parceria genérica de fomento social quanto da simples aquisição de serviços: autonomia de meios da entidade gestora, responsabilidade por resultado mensurável por indicadores objetivos, governança compartilhada por meio de assento no Conselho de Administração, fiscalização técnica por Comissão de Avaliação especializada e vinculação dos repasses financeiros a metas de desempenho, e não a tabela de preços por procedimento executado. O detalhamento completo dessa modelagem consta da Seção 5 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, em especial da Seção 5.3, que trata, de forma sistemática, da distinção entre o Contrato de Gestão e a prestação de serviços.

5.3. Consistência terminológica e documental

Como cuidado metodológico específico deste Estudo, e de todo o conjunto documental dele decorrente (documento de Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, minuta de edital e minuta de Contrato de Gestão), adotou-se a diretriz de que a coerência entre a modelagem jurídica escolhida e a terminologia empregada em cada peça deve ser verificada de forma sistemática, e não apenas pontual. Expressões próprias de outros regimes jurídicos, tais como "contratação de pessoa jurídica", "empresa contratada", "credenciamento de empresa" ou "prestador de serviços", não são utilizadas neste conjunto documental para descrever a Organização Social ou o instrumento de parceria, sob pena de gerar, como já reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais de Contas em casos análogos, incerteza sobre a efetiva natureza jurídica do ajuste, incerteza essa que não se resolve por mero saneamento redacional posterior, devendo ser evitada desde a concepção do Estudo, dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência e dos instrumentos convocatórios.

5.4. Conformidade com as diretrizes do TCU para ajustes com entidades privadas na área da saúde

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão n° 352/2016-Plenário, fixou diretrizes gerais para a celebração de ajustes com entidades privadas visando à prestação de serviços de saúde, aplicáveis, no que couber, à estruturação ora proposta. O quadro a seguir demonstra a conformidade da solução adotada a cada uma dessas diretrizes.

Diretriz do Acórdão nº 352/2016-Plenário (TCU)	Tratamento dado por este Estudo e pelos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência
9.1.1 — Estudo prévio de vantagem em relação à contratação direta, com planilha de custos e consulta ao Conselho de Saúde	Seção 2 e Seção 5 deste Estudo (comparação de alternativas); Conselho Municipal de Saúde deverá manifestar-se expressamente sobre a vantagem da parceria, nos termos da Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência (Seção 17.4 deste Estudo)
9.1.2 — Credenciamento adequado a hipóteses de inviabilidade de competição	Não aplicável: a solução adotada não é credenciamento simples, mas Contrato de Gestão com seleção pública de Organização Social (Seção 18 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência)
9.1.3 — Estudo sobre o sistema de remuneração	Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários

mais adequado (tempo, procedimento, caso, capitação ou combinação)	de Referência traz justificativa comparativa; adotado o repasse por blocos vinculados a metas, e não por procedimento (Seção 10 deste Estudo)
9.1.4 — Documentos que comprovem a efetiva prestação (frequência, procedimentos, pacientes) e o recolhimento de encargos	Seção 14 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência passa a exigir, em cada prestação de contas, controle de frequência, individualização de atendimentos e comprovação de recolhimento de encargos
9.1.5 — Vedação à contratação de mão de obra por entidade interposta mediante termos de compromisso com OSCIP ou instrumentos congêneres (convênios, termos de cooperação ou de fomento)	Reforça a opção por Contrato de Gestão (Lei nº 9.637/1998), regime distinto e mais estruturado que os instrumentos ali mencionados, com governança compartilhada e responsabilidade por resultado (Seção 5.2 deste Estudo)

6. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA COMO UM TODO

A solução consiste na celebração de Contrato de Gestão entre o Município de Crateús/CE, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (órgão supervisor principal) e da Secretaria Municipal de Educação (órgão parceiro), e Organização Social a ser qualificada e selecionada mediante processo público, objetivo e impessoal, para a gestão integral do Programa "Meu Óculos na Escola", compreendendo: ação educativa e de triagem visual nas unidades escolares; encaminhamento e avaliação oftalmológica especializada; fornecimento de óculos corretivos quando clinicamente indicado; e acompanhamento do resultado educacional dos alunos atendidos, em articulação permanente com a Secretaria Municipal de Educação.

O detalhamento completo da metodologia de execução, estrutura organizacional, metas de desempenho, cronograma, plano de aplicação de recursos, mecanismos de fiscalização e prestação de contas, e procedimento de qualificação e seleção da Organização Social, consta do documento de Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, que fixa os parâmetros de referência para essas finalidades, a serem preenchidos pela proposta de Programa de Trabalho apresentada por cada entidade candidata (art. 7°, inciso I, da Lei n° 9.637/1998) e consolidados, após a seleção, nos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência definitivo, elaborado de comum acordo nos termos do art. 6° da mesma Lei. Este Estudo se reporta integralmente àquele documento para essas finalidades, evitando duplicidade de conteúdo entre os dois documentos.

7. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E MEMÓRIA DE CÁLCULO

Parâmetro	Quantitativo	Fonte
Alunos matriculados na rede pública municipal (2026)	12.818	Secretaria Municipal de Educação, Educacenso 2026
Unidades escolares (26 urbanas + 32 rurais)	58	Secretaria Municipal de Educação, Anexo VII dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência
Meta de cobertura de triagem visual (mínimo 80% dos matriculados)	10.255 alunos	Seção 8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência
Encaminhamentos estimados para avaliação especializada, ao longo do primeiro ciclo	até 1.231	Memória de cálculo nesta Seção, item 7.1, com base em literatura epidemiológica
Óculos estimados a fornecer (Bloco 3), ao longo do primeiro	até 430	Memória de cálculo nesta Seção, item 7.2, com base em literatura

ciclo		epidemiológica
Fila de espera já represada por consultas oftalmológicas no SUS municipal (14/07/2026)	1.607 pacientes	Secretaria Municipal de Saúde
Meta de atendimento especializado em até 60 dias do encaminhamento (mínimo 95%)	aplicável aos até 1.231 encaminhamentos	Seção 8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência
Meta de entrega de óculos em até 30 dias da prescrição	aplicável às prescrições confirmadas	Seção 8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência

7.1. Memória de cálculo dos encaminhamentos estimados

A estimativa de encaminhamentos para avaliação especializada não é arbitrada por este Estudo, mas derivada de taxas de referência publicadas em estudos brasileiros de rastreamento visual escolar, aplicadas à meta de triagem fixada na Seção 7 (10.255 alunos). Foram identificados, para essa finalidade, os seguintes parâmetros da literatura:

i. BECKER, T. O. F. et al. Avaliação da acuidade visual em escolares do ensino fundamental. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 78, n. 1, 2019: prevalência de erros refrativos identificados em rastreamento visual escolar de 8,99%;

ii. NEGRINE et al. Deficiência visual em crianças de Ensino Fundamental: extensão universitária e saúde pública. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 83, e0064, 2024: de 450 crianças submetidas a rastreamento visual escolar, 64 (14,22%) foram encaminhadas para exame oftalmológico completo;

iii. BARBOSA et al. Prevalência de ametropias e anisometropias em crianças no ensino fundamental nas escolas de 14 municípios do Estado de Alagoas. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 76, n. 3, p. 128-132, 2017: amostra de 40.873 alunos de 7 a 15 anos, na Região Nordeste, com prevalência de ametropias (erro refrativo confirmado por refratometria) de 5,2%, valor tomado neste Estudo como piso de referência, por medir prevalência final confirmada, e não taxa de encaminhamento após rastreamento.

Os dois primeiros estudos referem-se, como este Programa, a taxas de encaminhamento após rastreamento visual em ambiente escolar (e não à prevalência final de erro refrativo confirmada em exame completo), sendo, por isso, os parâmetros metodologicamente mais aderentes à etapa de triagem deste Programa, que é, por desenho, mais sensível do que específica, isto é, gera encaminhamentos além dos casos que se confirmarão como erro refrativo, como o próprio estudo de Negrine et al. demonstra (dos 52 encaminhados que compareceram à avaliação, 37, ou 71,1%, tiveram erro refrativo confirmado). Adota-se, portanto, a média aritmética dessas duas taxas (8,99% e 14,22%), arredondada para 12%, valor superior ao piso de prevalência confirmada de 5,2% apurado na grande amostra nordestina de Barbosa et al., de forma coerente com o desenho de dois estágios (triagem sensível seguida de confirmação especializada) adotado por este Programa.

Aplicando-se a taxa de 12% sobre a meta de triagem de 10.255 alunos (Seção 7), obtém-se a estimativa de até 1.231 (mil, duzentos e trinta e um) encaminhamentos para avaliação especializada ao longo do primeiro ciclo de execução, valor que substitui, com fundamentação e memória de cálculo auditável, a estimativa inicial deste Estudo. A taxa ora adotada é parâmetro de planejamento e de dimensionamento de equipe e de custeio (Seção 8 e Seção 10.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), devendo ser recalculada, ao final do primeiro ciclo, com base no percentual de encaminhamento efetivamente observado nas triagens realizadas pela Organização Social, sob acompanhamento da Comissão de Avaliação (Seção 13 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), de modo que os ciclos subsequentes reflitam o dado local já mensurado, em vez da taxa de referência da literatura nacional.

7.2. Memória de cálculo da quantidade de óculos a fornecer (Bloco 3)

Nem todo encaminhamento para avaliação especializada resulta em prescrição de óculos: a etapa de triagem, por desenho, é mais sensível do que específica (Seção 7.1), de modo que parte dos encaminhados não confirma erro refrativo que demande correção óptica. Para estimar, com a mesma cautela metodológica adotada na Seção 7.1, quantos dos até 1.231 encaminhamentos resultarão em prescrição efetiva de óculos, foi identificado, na literatura, estudo que mede especificamente essa taxa de confirmação/prescrição após triagem visual escolar:

FARIA, M. A. R. et al. Rastreamento visual, photoscreening e dispensação de óculos com a tecnologia ready to Clip™. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 79, n. 5, p. 309-314, 2020: de 297 escolares submetidos a exame oftalmológico completo, 129 haviam sido encaminhados por triagem de acuidade visual (tabela de Snellen, método aplicado por professores treinados, aderente ao método de triagem adotado por este Programa), dos quais 45 (34,9%, valor preditivo positivo do rastreamento) receberam prescrição de óculos.

O mesmo estudo testou também o rastreamento por fotorrefração (photoscreener), método não adotado por este Programa, que produziu taxa de confirmação mais alta (51,5%). Adota-se a taxa de 34,9%, por corresponder ao método de triagem efetivamente empregado neste Programa (acuidade visual). Nota-se que a Seção 7.1 já registra, a partir de Negrine et al. (2024), taxa de confirmação de erro refrativo de 71,1%, porém apurada em amostra reduzida (52 encaminhados) e relativa à confirmação diagnóstica do erro refrativo, e não especificamente à prescrição de óculos; entre as duas referências, adota-se a de Faria et al. (2020), por tratar diretamente da variável de interesse desta Seção (prescrição, e não apenas diagnóstico) e por dispor de amostra mais robusta.

Aplicando-se a taxa de 34,9% sobre os até 1.231 encaminhamentos estimados (Seção 7.1), obtém-se a estimativa de até 430 (quatrocentos e trinta) óculos a fornecer ao longo do primeiro ciclo de execução, valor que fundamenta o dimensionamento do Bloco 3 (Seção 8 deste Estudo e Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência). Assim como a taxa de encaminhamento (Seção 7.1), esta taxa deverá ser recalculada ao final do primeiro ciclo com base no dado local efetivamente observado, sob acompanhamento da Comissão de Avaliação.

Para fins de dimensionamento do Bloco 3 (Seção 8 deste Estudo e Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), adota-se o quantitativo de 3.201 pares de óculos, correspondente ao dado real de demanda já levantado pelo próprio Município em processo administrativo anterior para o mesmo objeto; a presente estimativa epidemiológica (430 óculos) é preservada nesta Seção como parâmetro de referência complementar.

7.3. Memória de cálculo do valor do Bloco 2 (avaliação oftalmológica)

Diferentemente do Bloco 3 (Seção 7.2), o Bloco 2 não exige nova estimativa de quantidade: todos os até 1.231 encaminhamentos estimados (Seção 7.1) recebem avaliação oftalmológica especializada, com consulta e exames complementares quando clinicamente indicados (Seção 9.4 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência). O que faltava era o valor unitário de referência para essa avaliação, até então obtido apenas por escala proporcional herdada de revisões anteriores do valor global, sem lastro de mercado próprio.

O valor unitário de referência adotado é o da Tabela SIGTAP do Sistema Único de Saúde, por se tratar de fonte pública, oficial e mais detalhada do que referências de credenciamento privado: R$ 291,66 para o procedimento mais próximo do pacote completo descrito na Seção 9.4 (gonioscopia, biomicroscopia de fundo, tonometria/curva de pressão mínima de 3 medidas, campimetria e retinografia colorida binocular). Aplicando-se esse valor unitário sobre os até 1.231 encaminhamentos estimados (Seção 7.1), obtém-se o valor de R$ 359.033,46 para o Bloco 2, que fundamenta o dimensionamento desta rubrica (Seção 8 deste Estudo e Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência). Permanece recomendada a obtenção de, no mínimo, 3 (três) cotações locais (Anexo III dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), para confirmar se a tabela SIGTAP é o parâmetro mais adequado a uma avaliação executada por Organização Social fora da rede própria do SUS, ou se cotações privadas locais devem prevalecer.

8. ESTIMATIVA DO VALOR GLOBAL

A estimativa de valor global de referência para o primeiro ciclo anual de execução do Contrato de Gestão, dentro de sua vigência plurianual (Seção 17 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), está consolidada no Plano de Aplicação de Recursos (Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), organizado em três blocos, conforme quadro a seguir.

Bloco	Descrição	Valor de referência	% do total
Bloco 1	Gestão do Programa, ações educativas e mobilização comunitária	R$ 500.526,16	25,4%

Bloco 2	Avaliação e encaminhamento oftalmológico especializado	R$ 359.033,46	18,2%
Bloco 3	Fornecimento de armações e lentes corretivas	R$ 1.111.175,93	56,4%
Total geral	Valor global de referência do Contrato de Gestão (primeiro ciclo; nova recomposição do Bloco 1 ainda pendente de validação pela Secretaria Municipal de Saúde, ver Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência)	R$ 1.970.735,55	100%

O Bloco 1 compreende a gestão do Programa, as ações educativas e a mobilização comunitária, o custeio da equipe técnica clínica e de apoio óptico exigida pela Seção 10.2 deste Estudo (2 médicos oftalmologistas, 2 optometristas, 4 auxiliares de triagem/exame e 1 analista técnico de óptica) e a unidade móvel equipada, com composição final da equipe sujeita a validação pela Secretaria Municipal de Saúde, registrada no documento apartado de Notas e Pendências. O Bloco 2 corresponde a até 1.231 avaliações oftalmológicas completas (Seção 7.3), ao valor unitário de R$ 291,66 da Tabela SIGTAP do Sistema Único de Saúde. O Bloco 3 corresponde a 3.201 pares de óculos (2.801 visão simples, 300 progressiva e 100 bifocal), com base no quantitativo real de demanda já levantado pelo próprio Município em processo administrativo anterior para o mesmo objeto (Seção 7.2). A memória de cálculo completa, a composição detalhada de cada bloco e as pendências de validação e de cotação local aplicáveis constam da Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, ao qual esta Seção remete integralmente.

A pesquisa de mercado formal local (cotações locais complementares às referências já reunidas no Anexo III dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), para ambos os blocos, bem como a confirmação da Contabilidade sobre o elemento de natureza de despesa aplicável, constam do documento apartado de notas e pendências que acompanha este Estudo e os Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência.

9. JUSTIFICATIVA PARA NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

O objeto não é parcelado entre múltiplas entidades executoras. A gestão integrada da triagem escolar, do encaminhamento especializado e do fornecimento de óculos corretivos por uma única Organização Social, sob um único Contrato de Gestão, é elemento essencial da solução adotada, por permitir o acompanhamento individualizado e contínuo de cada aluno ao longo de toda a cadeia (triagem, encaminhamento, avaliação, correção e acompanhamento do resultado pedagógico), sem os riscos de descontinuidade, perda de informação e diluição de responsabilidade que decorreriam da fragmentação da gestão entre entidades distintas para cada etapa.

Esse desenho não implica, todavia, ausência de segregação interna: como detalhado na Seção 10 deste Estudo, as despesas de cada etapa são segregadas contábil e financeiramente por bloco, com prestação de contas individualizada, exatamente para que a integração operacional não se converta em opacidade financeira.

10. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES, TRANSPARÊNCIA E MITIGAÇÃO DE RISCO ECONÔMICO

A reunião, em uma mesma entidade gestora, das etapas de triagem, encaminhamento, avaliação especializada e fornecimento de óculos corretivos é reconhecida, por este Estudo, como fator que amplia o risco de opacidade

sobre os custos de cada etapa, de assimetria de informação e de dificuldade de comparação com preços de mercado, risco a que a jurisprudência de controle externo tem dado atenção crescente em ajustes de natureza semelhante. Por isso, a solução adotada incorpora, desde a concepção dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, mecanismos específicos de mitigação, e não apenas genéricos, entre os quais:

i. Segregação contábil obrigatória das despesas em três blocos (gestão/educação/mobilização; avaliação especializada; fornecimento de óculos), com prestação de contas individualizada por bloco (Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
ii. Pesquisa de mercado obrigatória, com no mínimo 3 (três) cotações por item, atualizadas a cada 6 (seis) meses, para os valores de referência de armações e lentes (Seção 9.8 e Anexo III dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
iii. Rastreabilidade individualizada de fornecedores, mediante nota fiscal própria por aquisição, e exigência de justificativa técnica formal para variações de preço superiores a 10% em relação ao valor de referência de mercado (Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
iv. Vedação expressa à precificação por procedimento: os repasses financeiros seguem o Plano de Aplicação de Recursos, vinculados ao cumprimento de metas, e não uma tabela de preços unitários por consulta, exame ou óculos fornecido, o que reduz o incentivo à indução de demanda ou à inflação de custos por unidade produzida (Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
v. Fiscalização técnica periódica, com periodicidade mínima bimestral, por Comissão de Avaliação com participação de membros sem vínculo com a Organização Social que vier a ser selecionada, e publicidade obrigatória das atas de reunião e dos relatórios de avaliação (Seção 13 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
vi. Auditoria externa independente anual, incluída na recomposição do Bloco 1 validada pela Secretaria Municipal de Saúde (Seção 8), como camada adicional de verificação da economicidade da execução financeira.

O conjunto desses mecanismos, tomado de forma sistêmica, é a resposta técnica deste Estudo ao risco de opacidade e de sobrepreço identificado como inerente à integração das etapas assistenciais em uma única entidade gestora, mantendo-se, contudo, os ganhos de continuidade do cuidado que justificam, na Seção 9 acima, a opção pela não fragmentação do objeto.

11. RESULTADOS PRETENDIDOS

Em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, e em coerência com o propósito último do Programa fixado na Conclusão dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência (Seção 19), os resultados pretendidos com a solução adotada são:

a) Redução progressiva da fila de espera por consultas oftalmológicas especializadas no âmbito do SUS municipal, hoje em 1.607 pacientes, mediante ampliação temporária e planejada da capacidade de atendimento, sem substituição definitiva da estrutura pública própria;
b) Cobertura de triagem visual em, no mínimo, 80% dos 12.818 alunos matriculados na rede pública municipal de ensino (10.255 alunos), com identificação precoce de alterações visuais hoje não diagnosticadas;
c) Correção óptica efetiva dos alunos identificados, mediante fornecimento de óculos corretivos quando clinicamente indicado, em prazo definido e monitorado;
d) Melhoria mensurável de indicadores pedagógicos (frequência escolar, leitura adequada à série/idade e demais indicadores disponíveis no sistema de avaliação municipal) dos alunos atendidos, acompanhada em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, como evidência de que a correção visual promovida pelo Programa se converte, de fato, em resultado educacional (Seções 7 e 8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
e) Execução do Programa sob modelo de gestão por resultados, com responsabilização objetiva da entidade gestora, transparência da aplicação dos recursos e mecanismos de controle e fiscalização adequados à magnitude dos recursos públicos envolvidos.

12. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

Antes da publicação do edital de chamamento e da celebração do Contrato de Gestão, devem ser adotadas, cumulativamente, as seguintes providências:

i. Pesquisa de mercado formal para os valores de referência dos Blocos 2 e 3 (Seção 8 deste Estudo);
ii. Instituição da Comissão de Avaliação, por portaria conjunta da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Educação, nos termos da minuta constante do Anexo IV dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência;
iii. Parecer jurídico prévio da Procuradoria-Geral do Município sobre o edital, a minuta do Contrato de Gestão, o documento de Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência e este Estudo, com manifestação expressa sobre a compatibilidade do objeto com o regime da Lei nº 9.637/1998 e da legislação municipal de regência (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);
iv. Publicação do edital de chamamento público para qualificação e seleção da Organização Social, com prazo mínimo de 15 dias corridos até o termo final para apresentação de propostas (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência).

13. CONTRATAÇÕES CORRELATAS OU INTERDEPENDENTES

Não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes externas ao próprio Contrato de Gestão. A auditoria externa independente anual, incluída na proposta de recomposição do Bloco 1 (Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), é custeada com recursos do próprio Contrato de Gestão e contratada pela Organização Social, não constituindo contratação autônoma do Município.

14. IMPACTOS AMBIENTAIS

O objeto do Contrato de Gestão não envolve atividade potencialmente poluidora ou de significativo impacto ambiental, não se identificando, nesta fase, necessidade de licenciamento ambiental específico. Recomenda-se, ainda assim, que o edital e a minuta do Contrato de Gestão prevejam a destinação ambientalmente adequada de resíduos gerados pela atividade (armações, lentes e embalagens descartadas), preferencialmente mediante logística reversa junto a fornecedores ou pontos de coleta especializados, como boa prática de sustentabilidade a ser exigida da Organização Social.

15. ANÁLISE DE RISCOS

A tabela a seguir consolida os principais riscos identificados para a estruturação e a execução do Contrato de Gestão, com as respectivas medidas de mitigação já incorporadas à solução ou em curso de confirmação.

Risco identificado	Medida de mitigação adotada ou em curso
Questionamento do enquadramento jurídico do objeto por órgão de controle externo ou por terceiro interessado	Adoção do Contrato de Gestão (Lei nº 9.637/1998), regime expressamente respaldado pela jurisprudência do TCU para gestão compartilhada de saúde (Acórdão nº 1786/2022-Plenário); análise comparativa das alternativas na Seção 5 deste Estudo; auditoria terminológica de todo o conjunto documental para eliminar expressões próprias de outros regimes jurídicos
Opacidade de custos e risco de sobrepreço decorrente da concentração de diagnóstico, prescrição e fornecimento na mesma entidade	Segregação contábil por bloco, pesquisa de mercado obrigatória, rastreabilidade de fornecedores e vedação de precificação por procedimento (Seção 10 deste Estudo)
Fragilidade ou desproporcionalidade das exigências de capacidade técnica e operacional frente à escala do objeto	Exigência de experiência prévia mínima de 24 meses, vedação de comprovação por vínculo de profissionais isolados, e dimensionamento territorial quantificado da equipe mínima, validado pela Secretaria Municipal de Saúde (Seções 4 e 7

	deste Estudo, e Seção 10.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência)
Divergência na classificação da natureza de despesa	RESSALVA 1 (Seção 16 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), pendente de confirmação formal da Contabilidade antes da publicação do edital
Baixa adesão de Organizações Sociais qualificadas ao chamamento público, com risco de seleção de candidato único ou de certame deserto	Ampla publicidade do edital, prazo de 15 dias para apresentação de propostas, e possibilidade de qualificação de novas entidades interessadas até a data de publicação do aviso, nos termos do Decreto Municipal nº 1.131/2025
Questionamento por terceiros interessados quanto à restrição da disputa a Organizações Sociais, sob alegação de violação à ampla competitividade	Demonstração, na Seção 5 deste Estudo, de que a seleção de Organização Social não substitui licitação para aquisição de bens ou serviços padronizados, mas decorre de processo próprio de qualificação e seleção pública, objetiva e impessoal, exigido pelo STF (ADI 1.923/DF) e detalhado na Seção 18 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência

16. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

Diante do exposto, e ressalvadas as pendências consolidadas no documento apartado de notas e pendências que acompanha este Estudo, conclui-se pela viabilidade técnica, jurídica e econômica da estruturação do Programa "Meu Óculos na Escola" sob o regime do Contrato de Gestão com Organização Social, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, da Lei Municipal nº 478/2001 e do Decreto Municipal nº 1.131/2025, por constituir a solução mais aderente à natureza gerencial e multissetorial da necessidade identificada, à moldura constitucional do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, observadas as medidas de mitigação de risco e as providências prévias indicadas neste Estudo.

Este Estudo Técnico Preliminar deve ser lido em conjunto com os Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, ao qual fornece a fundamentação de necessidade, alternativas e viabilidade, cabendo a este último o detalhamento operacional, financeiro e de governança da solução adotada. A viabilidade ora declarada é condicionada ao cumprimento, sem exceção, das diretrizes vinculantes para o Termo de Referência, para o edital de chamamento público e para a minuta do Contrato de Gestão consolidadas na Seção 17 a seguir, e à confirmação das pendências consolidadas no documento apartado de notas e pendências que acompanha este Estudo e os Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência.

17. DIRETRIZES VINCULANTES PARA O TERMO DE REFERÊNCIA, PARA O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO E PARA A MINUTA DO CONTRATO DE GESTÃO

Esta Seção converte, em exigências redacionais concretas e obrigatórias, cada um dos achados da análise de alternativas (Seção 5) e da análise de riscos (Seção 15) deste Estudo. A finalidade é assegurar que o Termo de Referência, o edital de chamamento público e a minuta do Contrato de Gestão, a serem elaborados a partir deste Estudo e dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, não reproduzam, nem por imprecisão redacional nem por omissão, nenhuma das fragilidades já identificadas em ajustes de natureza semelhante pela jurisprudência dos Tribunais de Contas. Cada diretriz abaixo é vinculante e deve ser objeto de verificação expressa no parecer jurídico prévio da Procuradoria-Geral do Município (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência) antes da publicação do edital.

17.1. Quanto ao enquadramento jurídico e à consistência terminológica

a) O Termo de Referência, o edital, o documento de Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, a minuta do Contrato de Gestão e todo material de divulgação devem, uniformemente, do início ao fim, referir-se ao instrumento como "Contrato de Gestão", regido pela Lei nº 9.637/1998, pela Lei Municipal nº 478/2001 e pelo Decreto Municipal nº 1.131/2025, sendo vedada, em qualquer desses documentos, qualquer referência a "termo de colaboração", "termo de fomento", "acordo de cooperação", "credenciamento de empresa", "contratação de pessoa jurídica", "empresa contratada", "prestador de serviços", "requisição de empenho", "ordem de serviço", "gestor e fiscal do contrato", "contratante e contratada", "acréscimos e supressões contratuais" ou expressão correlata para descrever o instrumento, a Organização Social ou a relação entre as partes;

b) Antes da publicação, deve ser feita auditoria terminológica final de todo o conjunto documental (Termo de Referência, edital, minuta do Contrato de Gestão e anexos), nos mesmos moldes da já realizada sobre este Estudo e sobre os Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, de modo a certificar a ausência de expressões típicas de outros regimes jurídicos;

c) O Termo de Referência e o edital devem definir, de forma inequívoca e única, o instrumento a ser celebrado ao final do certame (Contrato de Gestão), sem admitir redação que sugira, ainda que subsidiariamente, a possibilidade de celebração de instrumento diverso (termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação), sob pena de reproduzir a incerteza documental já identificada, em contexto correlato, como fator de insegurança jurídica pelos órgãos de controle;

d) Nem este Estudo, nem o documento de Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, nem o Termo de Referência, nem o edital ou seus anexos devem mencionar, direta ou indiretamente, o nome de qualquer entidade como candidata presumida, favorita ou já articulada para a execução do Programa: o processo de qualificação e seleção é público e aberto a toda entidade habilitada, nos termos da Seção 18 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, sem entidade pré-selecionada nesta fase de planejamento.

17.2. Quanto à qualificação técnica e à proporcionalidade das exigências

a) O Termo de Referência e o edital devem fixar, de forma quantificada e proporcional à escala do objeto (Seção 7 deste Estudo), o volume mínimo de beneficiários atendidos por ano em programa de natureza semelhante que a entidade candidata deve comprovar, não bastando declaração genérica de experiência prévia (implementado na Seção 9 do Termo de Referência);

b) O Termo de Referência e o edital devem exigir comprovação documental de disponibilidade de estrutura itinerante própria ou contratada, compatível com a extensão territorial e a dispersão dos distritos do Município (Seção 10.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência), e não apenas menção genérica a "condições materiais" (implementado na Seção 9 do Termo de Referência);

c) O Termo de Referência e o edital devem vedar expressamente a comprovação de capacidade técnica por mero vínculo contratual de profissionais isolados com terceiros, exigindo histórico institucional próprio da entidade candidata (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência e Seção 9 do Termo de Referência).

17.3. Quanto à segregação de funções e à transparência econômico-financeira

a) A minuta do Contrato de Gestão deve reproduzir, como cláusulas obrigatórias e não apenas como diretriz dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, a segregação contábil por bloco, a pesquisa de mercado obrigatória para armações e lentes, a rastreabilidade de fornecedores e a vedação de precificação por procedimento (Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência e Seção 10 deste Estudo);

b) A minuta deve conter cláusula expressa de justificativa do sistema de remuneração adotado (repasse por blocos vinculados a metas, e não por procedimento, por capitação ou por tempo), remetendo à análise comparativa da Seção 9.8 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência;

c) A minuta deve exigir, em cada prestação de contas, comprovação do controle de frequência dos profissionais alocados, individualização dos atendimentos realizados e comprovação do recolhimento de encargos trabalhistas, previdenciários e tributários incidentes sobre a folha de pagamento da equipe custeada com recursos do Contrato de Gestão.

17.4. Quanto à governança, à fiscalização e à seleção pública

a) O edital deve reproduzir, sem flexibilização, o prazo mínimo de 15 dias corridos entre a publicação e a data final para apresentação de propostas, e a lista completa de vedações à participação do art. 26 do Decreto Municipal nº 1.131/2025 (Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência);

b) A minuta de portaria de instituição da Comissão de Avaliação (Anexo IV dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência) e a minuta do Contrato de Gestão devem manter clara a distinção entre a Comissão de Avaliação (fiscalização técnica da execução, Seção 13 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência) e a Comissão Municipal de Publicização (exame da qualificação, art. 7º do Decreto Municipal nº 1.131/2025), sem uso intercambiável dessas denominações em nenhum dos documentos.

17.5. Verificação final antes da publicação

Recomenda-se que a Procuradoria-Geral do Município, no parecer jurídico prévio exigido pela Seção 18.2 dos Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, ateste, de forma expressa e item a item, o atendimento de cada uma das diretrizes desta Seção, com remissão à cláusula ou ao dispositivo específico do Termo de Referência, do edital e da minuta do Contrato de Gestão que a implementa, de modo a documentar, no próprio processo administrativo, a análise de conformidade que fundamenta a publicação do edital.

18. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 199, § 1º.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Saúde na Escola, 2016.

CRATEÚS. Lei Municipal nº 478, de 17 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências.

CRATEÚS. Decreto Municipal nº 1.131, de 27 de fevereiro de 2025. Regulamenta o Programa Municipal de Publicização e o procedimento de qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais no Município de Crateús/CE, dispõe sobre a Comissão Municipal de Publicização, e dá outras providências.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.923/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. 16/04/2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1786/2022-Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 352/2016-Plenário.

CONSELHO BRASILEIRO DE OFTALMOLOGIA. Diagnóstico da Oftalmologia no Brasil, 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Blindness and Vision Impairment, 2019.

BECKER, T. O. F. et al. Avaliação da acuidade visual em escolares do ensino fundamental. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 78, n. 1, 2019.

NEGRINE et al. Deficiência visual em crianças de Ensino Fundamental: extensão universitária e saúde pública. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 83, e0064, 2024.

BARBOSA et al. Prevalência de ametropias e anisometropias em crianças no ensino fundamental nas escolas de 14 municípios do Estado de Alagoas. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 76, n. 3, p. 128-132, 2017.

FARIA, M. A. R. et al. Rastreamento visual, photoscreening e dispensação de óculos com a tecnologia ready to Clip™. Revista Brasileira de Oftalmologia, v. 79, n. 5, p. 309-314, 2020.
CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE DO OESTE DE SANTA CATARINA (CIS-AMOSC). Tabela de Credenciamento, Chapecó/SC, 2024.
CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DE SÃO PAULO (CRECISP). Tabela de Valores Saúde Ocular, convênio IORC, São Paulo/SP.
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CRATEÚS/CE. Dados de matrícula 2026 (Educacenso), 2026.
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CRATEÚS/CE. Fila de espera para consultas oftalmológicas especializadas, posição em 14/07/2026; Memorando nº 002.03.08/2026-SMS.
BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Consulta de profissionais vinculados, Centro Regional Oftalmológico de Crateús (CNES nº 2.481.103), competência 07/2025 (última competência com dados de vínculo profissional disponíveis). Disponível em: https://cnes.datasus.gov.br. Acesso em: 14 ago. 2026.
MUNICÍPIO DE CRATEÚS/CE. Parâmetros Técnicos e Orçamentários de Referência, Programa "Meu Óculos na Escola", versão vigente.

Crateús-CE, 20 de agosto de 2026

Rosângela Souza Cavalcante
Responsável pela Elaboração do Estudo Técnico Preliminar
Equipe Técnica – Secretaria Municipal de Saúde
Secretaria Requisitante

Francisca Cláudia Domingos da Hora
Responsável pela Elaboração do Estudo Técnico Preliminar
Equipe Técnica – Secretaria Municipal de Educação
Secretaria Parceira

Davi Kelton Rodrigues Lima
Membro Consultivo à Elaboração do Estudo Técnico Preliminar
Comissão de Planejamento do Município de Crateús-CE
Equipe Técnica