



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 156/2026

Processo administrativo eletrônico nº 2.428/2025

Referência: CREDENCIAMENTO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NA ÁREA DE SAÚDE

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CREDENCIAMENTO. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. FASE DE PLANEJAMENTO COM INCONSISTÊNCIAS NO ETP, RPP E TR. EDITAL COM TERMINOLOGIAS CONTRADITÓRIAS. NECESSIDADE DE AJUSTES. Prosseguimento do processo, condicionado à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, após as devidas adequações e correções.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços especializados na área da saúde, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde, nos termos do edital de chamamento público.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Relatório de Pesquisa de Preços
- V) Minuta do edital e contrato administrativo.
- VI) Nomeação comissão de seleção

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.
7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.
8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.
9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer”*².
10. Dito isso, passamos a análise do mérito.
11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n. 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.
12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n. 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.
13. O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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. (grifou-se)

14. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

15. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado. Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

17. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresentado, é robusto e bem fundamentado, atendendo à maioria dos requisitos legais com clareza. Não foram identificados riscos jurídicos críticos, pois todos os itens obrigatórios foram devidamente preenchidos. Os principais pontos de aprimoramento, estão nos itens 7 e 11.

18. A Análise do item 7, quanto a descrição da solução como um todo, corresponde ao inc. II, § 1º, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021. demanda uma avaliação conjunta dos artefatos de planejamento. O ETP, quando analisado de forma isolada, descreve a solução de forma objetiva “credenciamento de prestadores de serviços de saúde”, mas falha em abordar a contratação sob a perspectiva completa de seu ciclo de vida, uma exigência do inciso VII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. O ETP não detalha, por exemplo, os mecanismos de gestão contínua, a avaliação periódica da qualidade ou o planejamento para o término da relação com os credenciados.

19. Contudo, verifica-se que a lacuna deixada pelo ETP foi suprida em fases posteriores do planejamento, especificamente no Termo de Referência (TR) e no Edital. O Termo de Referência, em seu item 7 ("Modelo de Gestão do Contrato"), estabelece claramente as atribuições dos fiscais e do gestor, além de prever a realização de avaliações periódicas da qualidade baseadas em indicadores de produtividade e satisfação dos usuários. Adicionalmente, tanto o TR quanto o Edital detalham os procedimentos para o encerramento do contrato, incluindo as regras para o credenciamento voluntário e por infração.

20. Assim, embora o ETP, como peça inaugural, devesse conter uma análise mais completa do ciclo de vida do objeto, a omissão foi sanada nos documentos subsequentes. Isso reduz significativamente o risco de um apontamento por parte dos órgãos de controle. Recomenda-se, contudo, que em futuros processos a equipe de planejamento inclua essa análise de forma mais robusta já na fase de estudos preliminares, a fim de garantir maior alinhamento à Lei nº 14.133/2021 desde o início do planejamento.

21. No item 11, das contratações correlatas e/ou interdependentes, o Estudo Técnico Preliminar, declara textualmente a inexistência de contratações correlatas ou interdependentes. Contudo, essa afirmação mostra-se simplista e incompleta diante das demais informações contidas nos próprios artefatos de planejamento.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

22. A análise do processo demonstra que o Termo de Referência (item 6.19.2) impõe aos futuros contratados a utilização obrigatória do sistema informatizado "IDS Saúde". Conforme apurado, tal sistema é objeto de um contrato de terceirização vigente, mantido pelo Fundo Municipal de Saúde.
23. Esta relação configura uma clássica hipótese de contratação interdependente, pois a execução do futuro contrato de credenciamento depende diretamente da existência, vigência e adequado funcionamento do contrato do sistema IDS Saúde. A falha no planejamento ao não identificar este vínculo é grave, pois a expiração ou rescisão do contrato do sistema de gestão pode inviabilizar completamente a execução do objeto deste credenciamento, criando um sério risco administrativo e operacional.
24. A omissão representa um descumprimento direto ao Art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021, e fragiliza a análise de riscos do planejamento. A viabilidade da contratação está, na prática, condicionada à gestão de outro contrato, fato que deveria ter sido explicitado e tratado no ETP.
25. análise sistêmica do processo revela uma forte e inegável interdependência funcional com o Sistema de Regulação (SISREG). O próprio ETP utiliza os dados de demanda reprimida do SISREG como pilar para justificar os quantitativos a serem contratados. Mais do que isso, o Termo de Referência eleva essa relação a um requisito obrigatório, ao estabelecer que "O contratado compromete-se a utilizar obrigatoriamente os sistemas IDS Saúde e SISREG".
26. Dessa forma, ainda que a Administração não possua um contrato específico de manutenção ou aquisição do SISREG que se vincule a este processo, a sua disponibilidade e estabilidade são condições essenciais para a execução do objeto. Uma falha, instabilidade ou descontinuidade do sistema SISREG impactaria diretamente a capacidade dos credenciados de receberem a demanda, registrarem os atendimentos e, conseqüentemente, serem remunerados.
27. Por fim destaca-se quanto a estimativa de valores (item 6), que refere ao Relatório de Pesquisa de Preços, anexo ao procedimento, que serve de base para a fixação do preço referência
28. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133, de 2021:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

29. No caso em análise, a Unidade Demandante efetuou a avaliação de riscos, inserida no ETP. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

30. Após a elaboração dos documentos mencionados, o processo deve ser instruído com o Termo de Referência. A elaboração do Termo de Referência deve atender aos requisitos estabelecidos no inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

[...]

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária;*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

46. O Termo de Referência (TR) é o documento que deve nortear a execução contratual, estabelecendo com precisão o objeto e as obrigações das partes. O TR elaborado pela unidade demandante está alinhado à legislação.

47. Em relação à minuta do edital e do contrato administrativo, anexada aos autos, verifica-se que os documentos contemplam as cláusulas e condições essenciais exigidas para os instrumentos da espécie, em conformidade com a norma de regência, porém verifica-se que a minuta do Edital, embora estabeleça um longo período para inscrições, é omissa quanto à definição de um prazo mínimo para a primeira chamada de interessados, o que representa uma falha formal que deve ser corrigida antes da publicação.

48. A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu Art. 79, § 1º, estabelece a necessidade de se fixar um prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis para a apresentação dos pedidos de credenciamento. Contudo, é imperativo observar que o Decreto Municipal nº 10.792/2023, que regulamenta a referida lei no âmbito de Caçador/SC, estabeleceu uma condição mais específica e rigorosa em seu Art. 104, § 5º, nos seguintes termos:

Art. 104. [...]

§ 5º O prazo mínimo para recebimento de documentação dos interessados não poderá ser inferior a trinta dias."

49. Diante da clareza da norma municipal, que amplia o prazo em favor da publicidade e da ampla participação, esta deve prevalecer sobre o mínimo federal, pelo que recomendamos, para fins de adequação do Edital e mitigação de riscos de questionamentos, a inclusão de um subitem, preferencialmente na seção que trata dos prazos (item 8 do Edital), com a seguinte redação:

Em observância ao Art. 104, § 5º, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, fica assegurado o prazo mínimo de 30 (trinta) dias para a apresentação dos pedidos de credenciamento na primeira chamada de interessados, contados da data de publicação deste Edital.

50. A adoção desta medida sanará a omissão e garantirá o pleno alinhamento do Edital à legislação federal e municipal aplicável, reforçando a segurança jurídica do procedimento.

II. DA CONCLUSÃO

51. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023,



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do feito, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido às recomendações emitidas no decorrer deste parecer.

52. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 26 de junho de 2026.

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903