

Processo Nº: 1202030000.000120/2025-58

PARECER JURÍDICO N.º 146/2025

EMENTA:

EDITAL DE CREDENCIAMENTO. **CREDENCIAMENTO DE CLÍNICAS PSIQUIÁTRICAS**, DESTINADAS A **PACIENTES EM SITUAÇÃO DE SOFRIMENTO PSÍQUICO GRAVE**, COM INDICAÇÃO DE **INTERNAÇÃO**, VISANDO AO **CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS** EM QUE A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE FIGURE COMO RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico, registrado sob o número SEI 1202030000.000120/2025-58, encaminhado para análise e emissão de parecer jurídico acerca da formalização de demanda visando ao **credenciamento de clínicas psiquiátricas especializadas**.

2. O objetivo é a prestação de serviços de internação para pacientes em situação de sofrimento psíquico grave, com indicação de internação, em cumprimento a decisões judiciais nas quais a Secretaria Municipal de Saúde de Jaraguá do Sul figura como responsável pela execução.

3. A Agente Responsável pela cotação é Gabriela Maciel Lopes de Amorim. Para instrução processual, foram apresentados e analisados os seguintes documentos: Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Consolidação da Pesquisa de Preços, Minuta do Edital de Credenciamento e Minuta do Termo de Credenciamento, além de despachos internos e demais anexos.

4. O processo recebeu autorização para elaboração e formalização do edital pelo Secretário Municipal de Administração em 04 de julho de 2025, com um valor estimado anual de **R\$ 4.810.000,20 (quatro milhões, oitocentos e dez mil reais e vinte centavos)**.

5. Cumpre destacar que alguns documentos tiveram algumas versões no processo, estando a presente análise limitada a última versão de cada documento.

6. É o breve relatório.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1) DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

7. A presente manifestação jurídica tem por escopo auxiliar a Administração no **controle prévio da legalidade da contratação**, conforme estabelecido no art. 53, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 20 do Decreto Municipal nº 19.330/2025.

8. Esta análise restringe-se aos **aspectos eminentemente jurídicos**, não abrangendo, portanto, questões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da futura contratação.

9. Presume-se que as especificações técnicas, incluindo o detalhamento do objeto e a avaliação do preço

máximo, tenham sido devidamente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos.

10. Eventuais apontamentos que adentrem aspectos não jurídicos decorrem da sua imbricação com questões de legalidade.

11. Observações sem caráter vinculativo são feitas em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe avaliar e acatar ou não tais ponderações, devendo, contudo, motivar adequadamente sua decisão.

12. O prosseguimento do processo sem a observância dos apontamentos relacionados à legalidade será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.2) DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

13. É crucial reiterar que, embora a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não seja obrigatória, sua eventual desconsideração deve ser **devidamente motivada pelo gestor**, sob pena de configurar culpa grave, conforme o Acórdão 2599/2021 - Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU.

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

14. 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.

15. Segundo o art. 15 do Decreto Municipal nº 19.330/2025, esta fase é composta por etapas essenciais, como a elaboração do DFD, ETP, TR, orçamento estimado e minuta de edital/instrumento contratual.

16. Constata-se que o processo contém todos esses documentos, incluindo as pesquisas de preços, o Termo de Designação e Anuência de Gestor e Fiscal do Contrato, o Decreto de Designação da Comissão de Contratação e a minuta do Edital de Credenciamento.

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

17. 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.

18. Sua elaboração é de responsabilidade do Órgão demandante e é de apresentação obrigatória em todas as contratações.

19. A Lei Federal nº 14.133/2021 enfatiza a necessidade da "descrição da necessidade da contratação".

20. O Decreto Municipal nº 19.330/2025, em seu Anexo IV, regulamenta detalhadamente o DFD, estabelecendo os itens que devem ser obrigatoriamente preenchidos pelo órgão requisitante.

21. O DFD (0784045) para o credenciamento de clínicas psiquiátricas apresenta os seguintes elementos mínimos exigidos:

- **Órgão/Unidade Requisitante:** Diretoria de Assistência Primária à Saúde.
- **Responsável pela Demanda:** Bruna Susane Martins Boaventura, com e-mail e telefone.
- **Objeto:** Contratação de serviços de internação em clínica médica especializada para tratamento de saúde (transtornos mentais).
- **Justificativa da Necessidade da Contratação:** Atendimento ao cumprimento de decisões judiciais.
- **Quantidade a ser Contratada:** 5 vagas/mês para 9 itens (distribuídos por faixa etária e grau de dependência: Menores de 18 anos grau I, II, III; Maiores de 18 anos grau I, II, III; Internação em ILPI para idosos com 60+ anos grau I, II, III).
- **Grau de Prioridade:** ALTA.
- **Estimativa Prévia do Valor da Contratação:** Valores estimados mensais para cada item (ex: Menores

de 18 anos grau I - R\$ 9.500,00 mês).

- **Data Pretendida para a Conclusão da Contratação:** Prazo de execução "IMEDIATA".
- **Local de Execução:** Sede da Contratada.
- **Indicação do Fiscal do Contrato:** Indicado, mas o nome não está visível no extrato fornecido.

22. O DFD (0784045) está em consonância com as exigências do art. 15, I, e Anexo IV do Decreto Municipal nº 19.330/2025.

II.3.2) DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

23. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação, caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução.

24. A 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.

25. Os cinco elementos considerados obrigatórios (mínimos) para o ETP são: descrição da necessidade, estimativa das quantidades, estimativa prévia do valor, justificativas para o parcelamento ou não da solução, e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.

26. O ETP em análise descreve a necessidade do credenciamento de **clínicas psiquiátricas** para pacientes em sofrimento psíquico grave, visando ao cumprimento de decisões judiciais.

27. O ETP apresenta a viabilidade da contratação, justificando-a pelo atendimento adequado, melhor aplicação de recursos e conformidade legal, alinhando-se com a Lei 8.080/1990 e a Lei Complementar nº 101/2000.

28. O ETP detalha a equipe mínima de profissionais e a estrutura física que os locais de prestação de serviços deverão atender.

29. Do ponto de vista legal, e excluída a análise de questões eminentemente técnicas, o ETP está bem instruído, ressalvada a **necessidade de atualização do fundamento legal para o Decreto Municipal nº 19.330/2025**.

II.3.3) DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

30. O Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) é elaborado pelo Órgão demandante com base nas informações do DFD e, se aplicável, do ETP.

31. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória da licitação é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, bem como com as condições técnicas, mercadológicas e de gestão que podem intervir nas contratações.

32. De acordo com o art. 3º do Anexo VI do Decreto Municipal nº 19.330/2025, o TR deve conter, no mínimo, itens como objeto, forma de contratação, requisitos do fornecedor, prazo de vigência, modelo de gestão, prazo para início da execução, obrigações da contratada, regime de execução, previsão de penalidades, forma de pagamento e condições de reajuste, entre outros.

33. O TR em análise detalha o objeto (credenciamento de clínicas psiquiátricas), sua finalidade, valor anual de R\$ 4.810.000,20, dotação orçamentária, prazo de execução (12 meses prorrogáveis), local de prestação (sede da credenciada), forma e condições de pagamento, e regime de execução (indireta, serviços parcelados).

34. Assim como no ETP, o TR também faz referência ao Decreto Municipal nº 16.996/2023, o qual está revogado. **Esta é uma inconsistência que deve ser corrigida** para o Decreto Municipal nº 19.330/2025.

35. O TR descreve minuciosamente os serviços de internação psiquiátrica por grau de dependência e faixa etária, as obrigações da credenciada, a equipe mínima necessária, a estrutura física mínima e os atendimentos a serem

ofertados.

36. As recomendações anteriores sobre os critérios de "ordem de contratação dos credenciados" e "distribuição da demanda" foram devidamente endereçadas no TR.

37. O TR inclui uma planilha detalhada dos itens/serviços e valores fixados para os credenciamentos, com quantidade máxima de vagas, valor unitário por vaga e valor anual.

38. O preço unitário foi calculado utilizando a média de 07 orçamentos de empresas especializadas (0911378).

39. Pelo apresentado, o TR (0911375) apresenta os requisitos mínimos legais e foi ajustado conforme despachos anteriores, à exceção da atualização do fundamento legal do Decreto Municipal.

II.3.4) DA FORMAÇÃO DOS PREÇOS MÁXIMOS UNITÁRIOS E DO VALOR MÁXIMO DA CONTRATAÇÃO

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.

41. A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 23, §1º, e o Decreto Municipal nº 19.330/2025, em seu art. 18 e Anexo VII, estabelecem os parâmetros para a pesquisa de preços.

42. O processo recebeu 7 orçamentos e a metodologia de cálculo será a média dos orçamentos recebidos.

43. Fornecedores foram consultados diretamente e também foram encontrados preços no PNCP.

44. A "PLANILHA_COMPARATIVA_DE_VALORES" (0911378) detalha os orçamentos de diversas empresas para cada item, por exemplo, para "Internação em clínica psiquiátrica, para transtornos mentais, ... menores de 18 anos, ambos os sexos. GRAU I", foram consultadas o Instituto Bergamin Ltda (R\$ 8.900,00), Conviver Saúde Mental (R\$ 9.500,00) e Monte Sião Assistência Psicossocial Ltda (R\$ 9.900,00), resultando em um valor médio de R\$ 9.433,33.

45. A Consolidação das Pesquisas de Preços (0798242) informa que apenas dois fornecedores forneceram valores para o serviço de internação para menores de 18 anos grau III.

46. A planilha comparativa confirma isso, mostrando apenas Monte Sião Assistência Psicossocial Ltda (R\$ 11.500,00) e Monte Sião Assistência Inclusiva Ltda (R\$ 11.900,00) para este item.

47. Embora a média tenha sido calculada, **é importante justificar por que não foi possível obter ao menos 03 (três) preços para este item específico**, conforme a exigência legal implícita para uma pesquisa de mercado robusta.

48. O documento "CONSOLIDACAO_DE_PESQUISA_DE_PRECOS" (0798242) especifica que a metodologia de cálculo será a média dos orçamentos recebidos.

49. A minuta do TR para clínicas psiquiátricas também reitera que o preço unitário foi calculado utilizando a média de 03 orçamentos de empresas especializadas.

II.4) DO CREDENCIAMENTO E MINUTA DO EDITAL

50. O Credenciamento é um procedimento auxiliar de licitações e contratações, conforme o art. 78, I, da Lei Federal nº 14.133/2021. É definido como um processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados a prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchidos os requisitos, se credenciem para executar o objeto quando convocados.

51. Esta modalidade é vantajosa por permitir 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, como as demandas judiciais por internações psiquiátricas. A Administração deve permitir o credenciamento de qualquer interessado que preencha os requisitos, a qualquer momento.

52. A minuta do Edital de Credenciamento já faz referência ao **Decreto Municipal nº 19.330/2025 e suas alterações**.

53. Esta é uma adequação importante, pois a referência ao decreto anterior (nº 16.996/2023) foi corrigida no edital final, resolvendo um ponto de inconsistência apontado no parecer modelo. O procedimento auxiliar de credenciamento está previsto no Anexo XII do referido Decreto.

54. A minuta do edital indica claramente o contato para informações e esclarecimentos (Sra. Elizabeth Rolim Bachmann ou e-mail id127407@jaraguadosul.sc.gov.br - Bruna Susane Martins Boaventura), o que atende à necessidade de clareza apontada em despacho anterior.

55. O edital detalha os documentos para habilitação e disciplina o procedimento para visita técnica in loco, resolvendo as lacunas identificadas anteriormente.

56. A minuta do edital não contém referências indevidas à ata de registro de preços, focando no credenciamento, o que corrige a inconsistência prévia.

57. As obrigações do Município/Secretaria como Credenciante estão devidamente incluídas, abordando a necessidade anterior de assegurar clareza quanto às responsabilidades da Administração Pública.

58. A planilha de valores está presente no Anexo I do edital e no Termo de Referência, com valores unitários, anuais e quantitativo estimado de vagas.

59. O valor total estimado do credenciamento é de R\$ 4.809.999,60, que se alinha com o valor do ETP e TR, resolvendo a inconsistência anterior de um valor global de 60 meses.

60. O edital indica os anexos obrigatórios, incluindo modelos de declarações e formulários, atendendo à necessidade de padronização.

61. A minuta do edital e do termo de credenciamento mencionam corretamente o **Fundo Municipal de Saúde** como a entidade responsável pela certificação e pagamento.

62. A minuta do edital e o termo de referência para clínicas psiquiátricas não contém uma vedação expressa à participação de prestadores de consórcio, nem uma permissão explícita.

63. Para maior clareza e segurança jurídica, **recomenda-se que a questão da participação de consórcios seja expressamente disciplinada no edital**, seja para permitir, vedar ou justificar a omissão, especialmente considerando que a Lei nº 14.133/2021 em seu art. 15, V, prevê a possibilidade de consórcios.

64. De modo geral, os demais aspectos da minuta do edital, como requisitos de habilitação, qualificação técnica, possibilidade de cometimento a terceiros (com restrições), critérios de distribuição de demanda e ordem de contratação, prazos, reajuste, dotação orçamentária e sanções administrativas, encontram-se razoavelmente detalhados e em conformidade com o espírito da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 19.330/2025, especialmente quanto aos princípios da Administração Pública e as regras gerais de credenciamento.

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

65. A publicidade dos atos de contratação é essencial para a transparência e controle social.

66. O art. 58 do Decreto Municipal nº 19.330/2025 detalha as diretrizes para a publicidade de licitações e contratações.

67. O edital de credenciamento prevê 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 será publicado no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC) e em jornal diário de grande circulação. Tais disposições estão em conformidade com o art. 58 do Decreto Municipal nº 19.330/2025.

68. Para o Termo de Credenciamento, o ato que autoriza a contratação direta ou seu extrato deve ser divulgado e mantido no sítio eletrônico oficial do Município.

69. A divulgação no PNCP e do extrato no DOM/SC deverá ocorrer em até 10 dias úteis da assinatura.

70. A minuta do Termo de Credenciamento (Anexo IV do Edital) prevê a publicação do extrato no Diário Oficial do Município de Jaraguá do Sul - D.O.M., o que está alinhado com as exigências.

71. Em que pese o TR e DFD preverem que a designação do gestor e fiscal será feita por meio do **Termo de Designação e Anuência, não se vislumbrou sua presença nos presentes autos**, precisando ser trazido para fins de instrução processual.

III - CONCLUSÃO

72. 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 29, 34, 47, 63 e 71** 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. 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.

77. 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.

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

79. 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.

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

Jaraguá do Sul, 25 de agosto de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Jose Barbosa Filho, Procurador Municipal**, em 25/08/2025, às 12:25, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Benedito Carlos Noronha, Procurador-Geral do Município**, em 25/08/2025, às 13:38, 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 **0940959** e o código CRC **50EA9BCE**.
