



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 111/2025

Processo Administrativo Eletrônico nº 3.180/2025

Referência: Contratação de Instrutores e Árbitros para a Secretaria de Esporte e Lazer

EMENTA: CREDENCIAMENTO – CONTRATAÇÃO DE INSTRUTORES E ÁRBITROS – LEI Nº 14.133/2021 – PLANEJAMENTO – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – TERMO DE REFERÊNCIA – ANÁLISE DE RISCOS – DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA – PROCEDIMENTO AUXILIAR – LEGALIDADE – RECOMENDAÇÕES.

Parecer jurídico emitido no âmbito do controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, referente ao procedimento de credenciamento de profissionais para atuação como instrutores nos projetos da Secretaria de Esporte e Lazer, e árbitros para os eventos esportivos. Verificada a compatibilidade do modelo adotado com o art. 79, inciso I da referida Lei. Destacada ausência de avaliação de riscos. Análise do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência. Recomendações para saneamento das falhas formais e ressalva da necessidade de decisão pela Autoridade Competente quanto à conveniência e oportunidade do ajuste.

1. O presente expediente refere-se a processo administrativo instaurado com a finalidade de contratar profissionais para atuação em diversas atividades e projetos pertencentes à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, mediante procedimento auxiliar de credenciamento.

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) Minuta do edital e do Contrato Administrativo; e
- V) Decreto de nomeação da Equipe de Seleção para procedimentos auxiliares.

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 nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023.

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

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).



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.

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, destaca-se que, uma vez formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), que subsidia o Plano de Contratação Anual (PCA), é fundamental a identificação da necessidade que justifica a contratação. Nos termos do Capítulo II da Lei nº 14.133/2021, essa análise integra a fase preparatória, primeira etapa do processo licitatório.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto nº 10.792, de 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 art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133, de 2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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

16. 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 nº 10.792/2023 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 nº 14.133/2021:

§ 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.

17. Na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

18. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, dispõe que este documento deverá conter os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

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;

19. O Termo de Referência foi devidamente anexado aos autos, contendo as cláusulas e condições essenciais previstas para este tipo de instrumento. Ainda, considerando que o procedimento auxiliar resultará em contratações, observa-se a comprovação de disponibilidade orçamentária emitida pela Contadoria Geral do Município.

20. No que tange à modalidade de licitação adotada para a contratação, observa-se que a Unidade Demandante optou, de forma expressa, pelo procedimento auxiliar de credenciamento para a seleção e contratação dos profissionais, em detrimento da modalidade pregão.

21. Assim, antes de se adentrar nas especificidades do caso concreto, torna-se imprescindível tecer breves considerações acerca do instituto do credenciamento, tal como



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

previsto na Lei nº 14.133, de 2021, a fim de instruir adequadamente a contratação pretendida, em hipótese paralela e de natureza não excludente.

22. A Lei nº 14.133, de 2021 contempla expressamente o credenciamento, conforme disposto no artigo 6º, inciso XLIII, que assim o define:

[...]

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

23. Ademais, o artigo 78, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021 esclarece que o credenciamento não é considerado uma modalidade de licitação, mas sim um procedimento auxiliar, conforme transcrito a seguir:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

II - pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

24. Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio do Prejulgado nº 2482, firmou o seguinte entendimento:

1. Verificada pelo Estudo Técnico Preliminar, previsto no art. 18, I e §1º, da Lei n. 14.133/2021, a necessidade de contratação simultânea, é possível a utilização do credenciamento para a contratação de serviços de arbitragem e jurados, se atendidos os critérios do art. 79, I, e parágrafo único I a III, da Lei n. 14.133/2021, com a previsão das condições padronizadas de contratação, o valor, a possibilidade de cadastramento permanente dos interessados, bem como critérios objetivos de distribuição de demanda quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, na forma de regulamento que discipline o credenciamento na esfera estadual.

(TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 2482, Decisão n. 1569/2024, Processo n. 2400493060, Relator Gerson dos Santos Sicca, Sessão 08/11/2024, Situação: Em vigor)

25. Ao aprofundar a disciplina do instituto, o legislador estabeleceu, no artigo 79 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, as hipóteses em que o credenciamento poderá ser adotado. Dentre



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

elas, destacam-se três modalidades específicas em que a Administração Pública poderá recorrer a esse procedimento auxiliar:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

26. Nessa perspectiva, constata-se que o credenciamento se configura como procedimento auxiliar mediante o qual a Administração Pública, precedida de processo administrativo regular, define previamente todas as condições contratuais e critérios de habilitação. A peculiaridade está no fato de que tal processo não se destina a uma contratação específica e individualizada, mas à habilitação de todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no chamamento público, ensejando múltiplas contratações em condições padronizadas.

27. Nesse contexto, oportuno trazer os ensinamentos de Rony Charles Lopes de Torres, que bem sintetiza a natureza jurídica e a aplicabilidade do credenciamento:

A despeito de uma pluralidade de particulares credenciados, deve-se evitar que a escolha do credenciado chamado a atender a demanda administrativa concreta, decorra da livre vontade do gestor público.

Uma vez que não há vencedor, mas uma pluralidade de credenciados aptos ao atendimento da demanda administrativa, necessário resguardar a devida rotatividade ou a ausência de interferência do gestor público na escolha, impedindo beneficiamentos a um ou a outro credenciado.

Neste sentido, não parece admissível que um órgão federal realize credenciamento, reunindo todos os interessados aptos, para fornecimento a diversos outros órgãos públicos, deixando a escolha do credenciado para o gestor a ser beneficiado pela prestação do serviço.

Reiteramos, os critérios utilizados para evitar beneficiamentos variarão de acordo com as prestações envolvidas. Em relação a alguns fornecimentos, o critério pode ser a escolha do terceiro a ser atendido (como os serviços médicos); em relação à contratação de companhias aéreas, pode ser a adequação ao atendimento do interesse público na situação concreta (ponderando-se elementos fáticos como: opções de voo, economicidade e atividade administrativa); em outras situações pode ser o sorteio ou uma ordem de atendimento (como nos casos de serviços advocatícios credenciados ou divulgação de atos administrativos por transmissão radiofônica).³

³ TORRES, Rony Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 11 ed., Salvador: Ed. Juspodivm, 2021.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

28. Consideradas as observações sobre o instituto do credenciamento, passamos a analisar as peculiaridades da situação em questão.

29. No caso em apreço, a contratação pretendida tem por objeto o credenciamento de Profissionais para atuarem como instrutores de projetos e programas e de árbitros para atuarem nos eventos esportivos, no âmbito do Município de Caçador/SC.

30. Verifica-se que a modelagem adotada é compatível com o previsto na Lei nº 14.133, de 2021, especialmente no que dispõe o art. 79, inciso I, que admite a adoção do procedimento auxiliar de credenciamento sempre que for possível a contratação de forma paralela e não excludente, em condições padronizadas, como meio de atendimento à demanda pública.

31. A contratação ora analisada atende integralmente a esse preceito, uma vez que o objeto contempla a execução de serviços por múltiplos prestadores habilitados, mediante critérios objetivos e isonômicos de distribuição, conforme explicitado no Termo de Referência.

32. Além disso, o procedimento de credenciamento em questão está alinhado com os parâmetros estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, que regulamenta a Lei de Licitações no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Caçador. Em especial, destaca-se a conformidade com o disposto no art. 104, §6º do referido Decreto, o qual prevê a possibilidade de fixação de prazo de no mínimo 30 (trinta) dias para recebimento de propostas no procedimento de credenciamento, desde que observada a obrigatoriedade de sua reabertura ao menos uma vez a cada 12 (doze) meses, para garantir a entrada de novos interessados.

33. Dessa forma, conclui-se que a solução proposta está juridicamente adequada, atendendo aos princípios legais e regulamentares aplicáveis ao credenciamento, sendo legítima a sua adoção no presente caso.

34. Para tanto, ressalta-se que o credenciamento proposto não tem caráter competitivo ou excludente, uma vez que todos os interessados que atenderem aos requisitos de habilitação e condições estabelecidas no edital serão admitidos, em regime de colaboração simultânea, nos termos da legislação vigente. Por se tratar de procedimento auxiliar, nos termos do art. 78, I, da Lei nº 14.133, de 2021, não resulta automaticamente na contratação dos credenciados, exigindo, para cada contratação específica, a formalização de processo próprio.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

35. Com efeito, a contratação individualizada dos interessados que atenderem aos requisitos do edital de credenciamento deve ser realizada mediante processo de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, que trata da contratação direta quando inviável a competição, especialmente na hipótese de prestação de serviços em condições padronizadas e de forma paralela e não excludente.

36. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento consolidado no Prejulgado nº 1.994 do TCE/SC, que determina que:

1. A contratação por inexigibilidade de licitação, mediante sistema de credenciamento, cuja convocação é aberta a todos os profissionais interessados na prestação do serviço, implica a contratação daqueles que tiverem interesse e que satisfaçam as condições exigidas no edital.

37. Quanto a minuta do edital juntada aos autos, verifica-se que o documento reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Em relação à minuta do contrato inserida nos autos eletrônicos, observa-se que as cláusulas contratuais estão alinhadas com as obrigações necessárias para sua execução, necessitando de pequenos ajustes na redação, conforme indicado no corpo da minuta.

38. Noutro viés, cabe mencionar que a condução da fase externa dos processos licitatórios e procedimentos auxiliares, na forma eletrônica ou presencial, será processada e julgada por intermédio de comissão de seleção. Assim, verifica-se nos autos a indicação e nomeação dos membros da comissão para condução do processo licitatório, nos termos do §6º do art. 4º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023.

39. Por fim, destacamos ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

40. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.



II. DA CONCLUSÃO

41. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

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

Caçador, SC, 31 de julho de 2025.

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