



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 024/2026

Processo Administrativo Eletrônico n.º 155/2026

Referência: Agentes de Integração de Estágio

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA – SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO, RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE ESTAGIÁRIOS – CREDENCIAMENTO – ART. 74, IV, E ART. 79 DA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – DOCUMENTAÇÃO INSTRUTÓRIA – DFD, ETP, ANÁLISE DE RISCOS, TERMO DE REFERÊNCIA E PESQUISA DE PREÇOS – LEI FEDERAL N.º 11.788/2008 (LEI DO ESTÁGIO) – IMPROPRIEDADE FORMAL NO LEVANTAMENTO DE MERCADO DO ETP – EXPERIÊNCIA PRÉVIA DA ADMINISTRAÇÃO COMO FUNDAMENTO SUPLETIVO – ANÁLISE DE RISCOS ADEQUADAMENTE INSTRUÍDA – ESTIMATIVA DE VALOR FIXADA COM BASE NA MEDIANA DOS PREÇOS – REGULARIDADE DA OPÇÃO PELO CREDENCIAMENTO – ATUAÇÃO PARALELA E NÃO EXCLUDENTE – VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO, COM RESSALVAS. Parecer jurídico emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e art. 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, no âmbito do controle prévio de legalidade de processo administrativo destinado à contratação, por credenciamento, de serviços de agenciamento e administração de estágios. Instrução processual composta pelos documentos essenciais da fase preparatória. Identificada impropriedade formal no Estudo Técnico Preliminar, sem prejuízo à definição do objeto ou à adequação da solução eleita. Regularidade da análise de riscos, da estimativa de valor e da opção pelo credenciamento. Prosseguimento juridicamente viável, condicionado ao juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade de Credenciamento, que visa a contratação de serviços prestação de serviços de recrutamento, seleção e acompanhamento de estagiários, em conformidade com a Lei nº 11.788/2008.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), análise de risco e o respectivo Termo de Referência (TR), além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.



3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

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.

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.

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, Petrólio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

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;

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 refugos, quando aplicável;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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

12. A necessidade administrativa que fundamenta o processo é a implementação agenciamento e administração de estágios, em conformidade com a Lei nº 11.788/2008 (Lei do Estágio). O objetivo é viabilizar a contratação de estagiários de nível médio, técnico e superior para atuarem em diversas áreas da Administração Municipal de Caçador/SC.

13. Avaliando os requisitos do ETP, conforme delineado no dispositivo legal citado acima, verifica-se que na seção correspondente ao "levantamento de mercado", o documento foca em justificar a escolha do procedimento (credenciamento) em detrimento de outros (SRP, etc.), quando deveria analisar as soluções de mercado para a necessidade de agenciamento de estágios.

14. Contudo, a própria justificativa do ETP e o histórico de contratação do objeto no Município demonstram que os serviços de agentes de integração é uma prática recorrente e consolidada.

15. A experiência prévia da Administração com essa solução de mercado, que se mostra funcional e adequada, serve como um fundamento empírico que supre a lacuna da análise formal no ETP. Não se está inovando com uma solução desconhecida, mas sim dando continuidade a um modelo já validado na prática.

16. Superadas as avaliações, destaca-se que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução adotada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 qualificam a análise de riscos como etapa recomendável, em consonância com a Lei n.º 14.133/2021, conforme os dispositivos a seguir.

§ 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. O processo foi devidamente instruído com um Mapa de Riscos, em conformidade com as boas práticas de governança e o art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021. A análise do



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

documento revela que foram identificados os riscos mais relevantes para a contratação de agentes de integração, como a não apresentação de interessados, falhas na seleção dos estagiários, descumprimento da Lei do Estágio e qualidade inadequada do acompanhamento dos estagiários.

18. Para cada risco, foram propostas ações de prevenção, controle e resposta. Por exemplo, para o risco de "não apresentação de interessados", a própria natureza do credenciamento, que fica aberto permanentemente, é a principal medida mitigadora. Para o "descumprimento da Lei do Estágio", preveem-se a fiscalização contratual e a aplicação de sanções.

19. Portanto, o documento o documento cumpre sua finalidade legal, demonstrando que a Administração realizou o planejamento necessário para antever e tratar os principais problemas que podem afetar a execução do futuro contrato.

20. Quanto ao Termo de Referência (TR), o documento está em conformidade com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, pois contém os elementos essenciais para a perfeita execução do objeto.

21. Referente a análise da Pesquisa de Preços e da Estimativa de Valor, a pesquisa de preços utilizou como critério a mediana dos valores coletados, resultando no valor de referência de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais). A utilização da mediana é metodologia estatística válida e aceita para a definição do valor estimado, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência dos Tribunais de Contas.

22. Prosseguindo, *a priori*, a Administração optou pela contratação via Credenciamento, com fundamento no art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021. A opção, como hipótese de inexigibilidade de licitação, está plenamente justificada e em conformidade com a legislação aplicável.

23. O art. 79 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o credenciamento é cabível para a contratação de serviços em regime de atuação paralela e não excludente, quando for viável e vantajoso para a Administração ter uma rede de prestadores.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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

24. O objeto em tela — agenciamento de estágios — é o exemplo clássico dessa hipótese. O interesse público é atendido não pela escolha de um único "vencedor", mas pela criação de uma rede plural de agentes que amplie a capilaridade do recrutamento e a liberdade de escolha dos estudantes.

25. O Decreto Municipal nº 10.792/2023, em seu art. 104, regulamenta a matéria em total harmonia com a lei federal, prevendo o uso do credenciamento para "*formar uma rede de prestadores de serviços*" quando houver "inviabilidade de competição", exatamente o cenário dos autos.

26. A fixação prévia do preço (taxa de administração) e a possibilidade de escolha do prestador pelo beneficiário direto (o estagiário) são outros elementos previstos no decreto e observados no processo.

27. Portanto, a escolha pelo credenciamento é não apenas legal, mas também a mais eficiente e estratégica para o objeto pretendido.

28. **II - DA CONCLUSÃO**

29. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 155/2026, submetida à avaliação da autoridade competente, no exercício do juízo de conveniência e oportunidade.

Caçador, SC, 02 de fevereiro de 2026.

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
OAB/SC 67.400