



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 019/2026

Processo Administrativo Eletrônico n.º 151/2026

Referência: Castração animal das espécies caninas e felinas

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA – SERVIÇOS VETERINÁRIOS – CONTROLE POPULACIONAL DE CANINOS E FELINOS – CREDENCIAMENTO – ART. 74, IV, 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 – IDENTIFICAÇÃO DE IMPROPRIEDADES FORMAIS NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO NO CAMPO PRÓPRIO E INSUFICIÊNCIA DO LEVANTAMENTO DE MERCADO – VÍCIOS FORMAIS SANÁVEIS, SEM PREJUÍZO À DEFINIÇÃO DO OBJETO – ADEQUAÇÃO DA SOLUÇÃO ELEITA À SISTEMÁTICA DO CREDENCIAMENTO – POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DO TERMO DE CONTRATO POR NOTA DE EMPENHO – PROSSEGUIMENTO RECOMENDADO, COM RESSALVAS E ORIENTAÇÕES. 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 voltado à contratação de serviços veterinários destinados ao controle populacional de caninos e felinos. A instrução do feito contempla os documentos essenciais à fase preparatória, com adequada motivação e definição da solução mais eficiente. Verificada a regularidade formal da instrução, não obstante as impropriedades formais apontadas, recomenda-se o prosseguimento do processo, condicionado à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade de Credenciamento, que visa a contratação de serviços para implementação de política pública essencial de manejo populacional de cães e gatos
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.

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,

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).

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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;

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

12. A necessidade administrativa que fundamenta o processo é a implementação de uma política pública essencial de manejo populacional de cães e gatos, que atua de forma integrada em três frentes: na proteção da saúde pública, ao reduzir a proliferação de animais que podem ser vetores de zoonoses; na promoção do bem-estar animal, ao mitigar o abandono e o sofrimento decorrentes da superpopulação; e no amparo social, ao viabilizar o controle reprodutivo para famílias de baixa renda que não podem arcar com os custos do procedimento.
13. Avaliando os requisitos do ETP, conforme delineado no dispositivo legal citado acima, verifica-se que o documento falha em sua estrutura ao não apresentar a memória de cálculo que justifica o quantitativo de 1.580 castrações no campo apropriado "Estimativa das Quantidades".
14. O documento, nesse tópico, limita-se a informar o valor total disponível de R\$ 316.000,00, o que não cumpre a exigência legal de demonstrar o suporte para a quantidade estimada.
15. O cálculo, que se pressupõe a divisão do valor total pelo valor de referência unitário, encontra-se deslocado para o requisito IX "Demonstrativo dos Resultados Pretendidos". Embora a informação essencial seja extraível da leitura integral do documento, a falha estrutural é evidente. O ETP deve ser um documento coeso e lógico, onde cada requisito é preenchido de forma completa em sua respectiva seção.
16. Trata-se de uma impropriedade formal sanável, pois não acarreta prejuízo material nem impede a compreensão do escopo da contratação, que está corretamente quantificado no Termo de Referência. O vício reside na instrução processual, não no mérito da definição quantitativa.
17. Ainda sobre os requisitos do ETP referente ao levantamento de mercado, confunde-se a "análise das alternativas possíveis" com uma mera comparação entre procedimentos de contratação (Licitação, SRP, Credenciamento), quando, na verdade, deveria focar na análise das soluções que o mercado oferece para a necessidade de castração em massa.
18. Um levantamento de mercado adequado, exploraria a existência e a capacidade de clínicas fixas, a disponibilidade de unidades móveis ("castramóveis"), a atuação de ONGs, os



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

modelos de "mutirões", etc. O documento falha ao não registrar essa prospecção das soluções de mercado, limitando-se a justificar a escolha do procedimento.

19. Contudo, a solução final proposta — o credenciamento de clínicas ou unidades móveis que atendam aos requisitos — é, em si, uma das soluções de mercado mais eficientes e juridicamente viáveis para a necessidade descrita.

20. Os vícios são, portanto, formais e sanáveis, não comprometendo a legalidade da essência do ato. O prosseguimento do feito é possível, mas condicionado à emissão de recomendações claras para o aprimoramento dos futuros processos, tanto por esta Procuradoria quanto pela Diretoria de Compras e Licitações.

21. No mais, os itens 10 "Providências Prévias ao Contrato" e 11 "Contratações Correlatas/Interdependentes" foram preenchidos com a informação "não se aplica". Cumpre ressaltar que a avaliação do mérito técnico dessas declarações é de responsabilidade exclusiva do servidor que elaborou o estudo, não cabendo a este órgão jurídico nem mesmo ao gestor questionar tal juízo, mas apenas verificar a presença do requisito formal.

22. Referente a análise da Pesquisa de Preços e da Estimativa de Valor, a pesquisa com três fornecedores locais atende ao requisito mínimo de pluralidade de cotações. A Administração demonstrou ter consultado o mercado local para aferir o preço do serviço.

23. Contudo, para um alinhamento completo com as melhores práticas e as diretrizes do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que incentiva a composição de uma "cesta de preços" com fontes de natureza diversa, como contratações similares de outros municípios, painéis de referência, etc., a pesquisa poderia ser mais robusta. A utilização exclusiva do parâmetro de cotação direta com fornecedores inciso IV do § 1º do art. 23 é válida, mas fragiliza a estimativa quando utilizada de forma isolada.

24. Superada essas avaliações, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, 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 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:



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.

25. No caso em apreço, verifica-se que a análise de riscos foi formalmente elaborada pela unidade requisitante, cumprindo o requisito exigido pela norma.

26. 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.

27. As exigências dos requisitos de habilitação os permitem concluir que são pertinentes e proporcionais ao objeto a ser contratado, pois visam garantir que os serviços sejam prestados por profissionais e estabelecimentos legalmente habilitados e com experiência, assegurando a qualidade e a segurança dos procedimentos, sem criar restrições indevidas à participação.

28. O fluxo de execução e pagamento está claramente definido, estabelecendo um controle claro sobre a demanda e garantindo que o pagamento se dê apenas pela contraprestação do serviço efetivamente realizado, em conformidade com as boas práticas de gestão de contratos públicos.

29. Ainda, o Termo de Referência prevê a formalização da relação por meio de um Termo de Contrato. Contudo, é fundamental avaliar a eficiência deste instrumento à luz do art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

*Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou **ordem de execução de serviço**:*

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

30. O referido artigo faculta à Administração a substituição do termo de contrato pela nota de empenho de despesa em casos de *"compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras"*. Por analogia, essa regra se aplica perfeitamente a serviços de execução instantânea, como é o caso de um procedimento de castração.

31. Cada cirurgia é um serviço que se esgota em si mesmo, não gerando obrigações complexas e futuras para a Administração. Exigir a celebração de um termo de contrato para cada animal ou para cada lote de animais pode gerar um ônus burocrático desnecessário. A utilização da nota de empenho, fazendo remissão expressa às condições do edital e do Termo de Referência, é uma solução mais célere, eficiente e igualmente segura do ponto de vista jurídico.

32. Prosseguindo, *a priori*, a Administração optou pela contratação via Credenciamento, com fundamento no art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021. A escolha se mostra juridicamente adequada e alinhada ao entendimento dos Tribunais de Contas.

33. O objeto — serviços de castração para controle populacional de animais — possui características que se amoldam perfeitamente à sistemática do credenciamento, isso porque, o interesse da Administração não é escolher um único prestador, mas sim ampliar ao máximo a rede de clínicas aptas a realizar o serviço, garantindo capilaridade e agilidade no atendimento à população. A competição por preço é substituída por uma tabela de valores fixa e pré-definida, como foi definido nos documentos preliminares.

34. É importante mencionar que todos os interessados que preencherem os requisitos de habilitação técnica e jurídica devem ser credenciados, sem limitação de vagas, cumprindo a premissa da contratação paralela e não excludente estampada no inciso I do art. 79 da Lei n.º 14.133/2021:

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;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

35. Corroborado a isso, o controle de zoonoses é uma política pública contínua, e a demanda por castrações pode variar ao longo do tempo, tornando um contrato com objeto fixo e limitado menos eficiente.

36. A jurisprudência, dos Tribunais de Contas, por analogia, reconhece a legalidade e a eficiência do credenciamento para serviços de saúde e assistência, categoria na qual se inserem os procedimentos veterinários de interesse público.

37. **II - DA CONCLUSÃO**

38. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 151/2026, ficando a implementação das recomendações aqui consignadas submetida à avaliação da autoridade competente, no exercício do juízo de conveniência e oportunidade.

39. Por fim, orienta-se que a unidade demandante a, em futuros processos, preencher corretamente todos os campos do ETP, alocando a memória de cálculo da quantidade no requisito IV e a análise das soluções de mercado (e não de procedimentos) no requisito V. No mesmo sentido, recomenda-se a utilização de fontes diversificadas para a composição do preço de referência (ex: Painel de Preços, contratos de outros entes), não se limitando à cotação direta com fornecedores.

Caçador, SC, 29 de janeiro de 2026.

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