



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 089/2026

Processo administrativo eletrônico nº 205/2025

Referência: CREDENCIAMENTO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM CONSULTAS OPTOMÉTRICAS E TERAPIAS VISUAIS.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CREDENCIAMENTO. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. FASE DE PLANEJAMENTO COM INCONSISTÊNCIAS NO ETP E TR. EDITAL COM TERMINOLOGIAS CONTRADITÓRIAS. NECESSIDADE DE PEQUENOS 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 serviços de consultas optométricas e terapia visual para estudantes da rede municipal de ensino.

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 ETP demonstra o cumprimento das exigências estando bem alinhado a Lei nº 14.133/2021. A escolha da modalidade de Credenciamento (art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021) para contratação paralela e não excludente mostra-se adequada para o objeto, pois permite que todos os profissionais que preencham os requisitos sejam contratados, ampliando o acesso ao serviço.

18. Contudo identifica-se inconsistência na descrição do item 8 do ETP, que busca justificar o parcelamento da contratação. Embora a lógica operacional descrita esteja correta e alinhada ao funcionamento do credenciamento, a fundamentação jurídica apresentada está tecnicamente imprecisa e necessita de correção.

19. O item 8.3 descreve exatamente como um sistema de credenciamento deve funcionar na prática:

- Se apenas uma empresa for credenciada, ela absorverá toda a demanda.
- Se mais de uma empresa for credenciada, a demanda (os encaminhamentos mensais) será dividida entre elas.

20. Essa dinâmica de distribuir o serviço entre múltiplos prestadores habilitados sob as mesmas condições é a essência do credenciamento na hipótese de contratação "paralela e não excludente". Portanto, o plano de ação apresentado está correto. Porém o texto comete dois equívocos conceituais:

a) Citação Incorreta da Lei: O item 8.2 afirma que a base para o parcelamento está no "Artigo 79, § 2º" da Lei nº 14.133/2021. Este dispositivo não existe. O Art. 79, que trata do credenciamento, não possui um § 2º com o texto citado. O trecho mencionado ("*dividir o objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica ou economicamente viáveis...*") é, na verdade, parte do Art. 40, § 2º, que estabelece a regra geral de parcelamento para licitações competitivas.

b) Confusão entre "Parcelamento do Objeto" e "Distribuição da Demanda": O ETP trata a divisão dos encaminhamentos entre os credenciados como "parcelamento do objeto". Legalmente, são conceitos distintos:

- **Parcelamento do Objeto (Art. 40):** É a divisão de um contrato em lotes menores e independentes, que serão licitados separadamente para ampliar a competição (ex: licitar a



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

limpeza da "Região A" e da "Região B" em lotes diferentes). **Isso não se aplica ao credenciamento**, que é um processo não competitivo.

- **Distribuição da Demanda (Art. 79):** É a repartição do volume de serviços entre todos os prestadores que foram habilitados em um sistema de credenciamento. Não se parcela o "contrato", mas sim a "execução" do serviço, o que é uma consequência natural de se ter múltiplos contratados simultaneamente.

21. A verdadeira base legal para a contratação de múltiplos prestadores não é uma regra de "parcelamento", mas sim a própria natureza do credenciamento previsto no Art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que permite a realização de "contratações simultâneas em condições padronizadas".

22. Sugere-se a revisão do item 8 para corrigir a fundamentação jurídica, mantendo a lógica operacional. O texto pode ser simplificado e tornar-se mais preciso da seguinte forma:

8. JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO DE MÚLTIPLOS PRESTADORES

8.1. A solução adotada é o Credenciamento, com fundamento no Art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a possibilidade de contratações simultâneas e não excludentes.

8.2. Por sua natureza, este sistema permite que a Administração habilite todos os interessados que preencham os requisitos técnicos e aceitem as condições e o preço definidos no edital.

8.3. Desta forma, a contratação não será parcelada, mas a execução dos serviços será distribuída entre todos os credenciados. Caso mais de uma empresa seja credenciada, a Secretaria Municipal de Educação realizará a divisão dos encaminhamentos mensais entre os prestadores habilitados, conforme critérios objetivos de regulação. Havendo apenas um credenciado, este será responsável pela totalidade da demanda prevista.

23. Essa redação é mais limpa, remove as citações legais equivocadas e utiliza os conceitos jurídicos corretos, conferindo maior segurança e precisão ao Estudo Técnico Preliminar.

24. Outro ponto que merece destaque é que o ETP considerou apenas a contratação de empresa (Pessoa Jurídica). Em que pese a escolha de limitar a participação a apenas Pessoas



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Jurídicas ser ato discricionário do gestor, deve ser justificado no Estudo Técnico Preliminar (ETP). No caso em análise, não há uma justificativa clara para essa restrição, o que a torna questionável sob a ótica do princípio da ampla competitividade.

25. A Lei nº 14.133/2021 é clara ao definir "licitante" como "pessoa física ou jurídica" (Art. 6º, XII). O Art. 79, que trata do credenciamento, não estabelece qualquer proibição à contratação de pessoas físicas. Portanto, a regra geral se aplica.

26. Permitir o credenciamento de profissionais autônomos (Pessoa Física) traria benefícios significativos para a administração e para o sucesso do programa:

- **Ampliação da Competitividade e da Rede de Atendimento:** Este é o principal benefício. Muitos profissionais qualificados atuam em consultórios próprios como pessoa física. Ao restringir a PJ, a administração pode estar excluindo grande parte do universo de prestadores disponíveis no município, indo na contramão do objetivo do credenciamento, que é ter a maior rede possível.
- **Foco na Qualificação Técnica:** Para este tipo de serviço, o que realmente importa é a qualificação técnica do profissional (o optometrista com bacharelado), e não a estrutura jurídica que o envolve (se ele tem um CNPJ ou atua com o CPF). Permitir Pessoas Físicas alinha o processo a esse critério essencial.
- **Redução de Burocracia para o Profissional:** Exigir que um profissional autônomo abra uma empresa (CNPJ) apenas para se credenciar cria uma barreira desnecessária, que pode desestimular a participação.

27. Assim, é recomendável que se reavalie a restrição, para fins de permitir o credenciamento de Pessoas Físicas, ou que seja devidamente justificado nos autos do processo, a escolha do gestor em contratação apenas pessoas jurídicas.

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:

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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;*

46. Termo de Referência é o documento que operacionaliza o que foi planejado no ETP. Idealmente, ele deveria corrigir as falhas do estudo preliminar. A unidade demandante elaborou um Termo de Referência, estando alinhado a Lei 14.133/2021.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

47. Porém importante mencionar a formação do preço de referência, que no caso de credenciamento é o valor fixado para fins de remuneração aos credenciados. Nesse sentido a fixação de um preço com base em apenas dois orçamentos é uma prática frágil e de alto risco, que pode ser facilmente questionada. No entanto, sua validade no caso concreto dependerá da **justificativa** apresentada pela administração.

48. O Art. 23 da lei estabelece que a pesquisa de preços deve ser ampla e pode utilizar diversos parâmetros, de forma combinada ou não. Alguns deles são:

- Preços em bancos de dados públicos (Painel de Preços, PNCP).
- Contratações similares de outros órgãos públicos.
- **Pesquisa com, no mínimo, 3 (três) fornecedores.**
- Pesquisa em sites e mídias especializadas.

49. Embora a referência a "no mínimo, 3 fornecedores" seja um forte indicativo de boa prática, o objetivo final da lei não é o cumprimento cego de um número, mas a obtenção de um preço de mercado que seja vantajoso para a administração.

50. O principal problema de uma amostra tão pequena é a falta de robustez estatística. No caso do presente processo de contratação, os orçamentos para a consulta foram de R\$ 150,00 e R\$ 330,00. A média, que resultou no preço de referência de R\$ 240,00, é altamente influenciada por esses dois pontos. Um terceiro orçamento poderia mudar drasticamente esse valor.

51. Isso expõe a administração a dois riscos opostos:

- **Risco de Sobrepreço:** Se o preço de mercado real estiver mais próximo de R\$ 150,00, a administração estaria pagando um valor excessivo, gerando prejuízo ao erário.
- **Risco de Inexequibilidade:** Se o preço de R\$ 240,00 for baixo demais para o mercado, pode ser que nenhum profissional se interesse em se credenciar, resultando no fracasso do processo.

52. A fragilidade da pesquisa de preços pode ser sanada se houver uma justificativa formal, detalhada e convincente para a impossibilidade de obter mais orçamentos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

53. No caso específico de Caçador/SC, a justificativa mais plausível, que já é sugerida no próprio ETP, seria a inexistência de outros prestadores de serviço no município. Porém deve-se comprovar que:

- a) Realizou uma busca ativa por outros profissionais na localidade.
- b) Concluiu que existem apenas dois prestadores para o serviço desejado na cidade, o que não é o caso, pois o segundo orçamento é de outra localidade.

54. Nesse sentido, a pesquisa de preços, embora limitada a duas fontes, reflete 100% do mercado local disponível. Nesse cenário, a adoção da média dos preços se torna uma solução razoável e defensável.

55. 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. Outrossim, a minuta possui imprecisões terminológicas, que devem ser ajustadas, conforme indicações e comentários inseridos diretamente no texto constante do arquivo anexado ao procedimento.

II. DA CONCLUSÃO

56. 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, 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.

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

Caçador, SC, 07 de abril de 2026.

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