Parecer nº 122/2026
Processo Administrativo Eletrônico nº 1.025/2026
Referência: Contratação de serviços de e emissão de laudos médicos.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. IDENTIFICAÇÃO DE INCONGRUÊNCIA ENTRE CRITÉRIO DE JULGAMENTO E OBRIGATORIEDADE DE COTAÇÃO TOTAL. NECESSIDADE DE AJUSTE NA VIGÊNCIA E NAS REGRAS DE PARTICIPAÇÃO. Prosseguimento do feito condicionado às retificações, sujeito a avaliação da autoridade competente, ante as recomendações apresentadas ao longo do parecer.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado a CONTRATAÇÃO de empresa especializada para emissão de laudos de exames de Holter e Eletroencefalograma (EEG), por meio de plataforma de telediagnóstico, com valor total estimado em R$ 13.886,40.

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) Documentos referente a pesquisa de preços;
V) Minuta do edital e contrato administrativo, e
VI) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.

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]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

[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).*

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, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei nº 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 nº 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.

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

13. O art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133/2021 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 14.133/21:

> *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.*

15. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar, que cumpre substancialmente os requisitos do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

17. A descrição da necessidade (item 1 do ETP) está adequadamente fundamentada na demanda reprimida identificada pelo SISREG e no histórico de atendimentos do Ambulatório de Especialidades. Quanto ao levantamento de mercado, observa-se um esforço relevante da Administração em comparar três soluções distintas: o modelo atual de credenciamento, a contratação via pregão e a contratação direta de profissionais.

18. Um ponto de destaque positivo na instrução é a utilização de dados do sistema "Farol" do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), que comprovou a escassez de médicos cardiologistas e neurologistas com vínculo ativo na região. Tal fundamentação técnica é robusta e justifica a opção pelo telediagnóstico como a solução mais eficiente e econômica, evitando concursos públicos que poderiam resultar desertos.

19. 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, 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 nº 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 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.*

20. O Mapa de Gerenciamento de Riscos é um componente essencial da fase de planejamento, exigido pelo art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021. Seu objetivo é antever possíveis problemas que possam afetar a licitação e a execução do contrato, propondo medidas para mitigá-los.

21. O Mapa de Gerenciamento de Riscos apresentado constitui um esforço válido para cumprir as exigências de governança da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 10.792/2023. O documento identifica riscos pertinentes e propõe ações adequadas para a maioria deles. Do ponto de vista formal e operacional, o mapa está estruturado de maneira adequada.

22. A estimativa do valor da contratação foi realizada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 60 do Decreto Municipal nº 10.792/2023. A Administração utilizou fontes combinadas:

a) Contratações similares de outros entes públicos (Hospital do Servidor Público Municipal de SP, Prefeitura de Ariquemes/RO, Consórcio COISAN/BA, etc.);

b) Pesquisa direta com fornecedores do ramo.

23. A metodologia de utilizar a mediana para o item 1 (Holter) e o menor preço para o item 2 (EEG) está devidamente justificada no Relatório de Pesquisa de Preços. O valor referencial de R$ 24,93 para Holter e R$ 8,00 para EEG mostra-se compatível com o mercado, considerando a exclusão fundamentada de preços que apresentavam indícios de sobrepreço.

24. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, dispõe que este documento deverá 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;

25. O Termo de Referência juntado aos autos, está bem estruturado e detalha adequadamente a maioria dos pontos necessários para a contratação. O Termo de Referência define o objeto como serviços comuns e contínuos, o que autoriza a adoção da modalidade Pregão, nos termos do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021.

26. Quanto aos prazos de execução e recebimento, o TR estabelece 5 dias úteis para o recebimento provisório e 5 dias úteis para o definitivo. Tais prazos guardam harmonia com os princípios da celeridade e com o Decreto Municipal nº 11.947/2025. O fluxo de pagamento fixado em até 30 dias após a liquidação também está em conformidade com as normas de governança financeira local.

27. Consta nos autos a Certidão de Bloqueio Orçamentário nº 35459, no valor de R$ 10.414,80. Verifica-se que o valor bloqueado é inferior ao valor total estimado no TR (R$ 13.886,40). Tal discrepância pode decorrer da vigência diferenciada do item 2, que se inicia apenas em dezembro de 2026. Contudo, cabe à área contábil/financeira assegurar que o bloqueio seja suficiente para a cobertura do empenho global do exercício, sob pena de violação ao art. 18, § 1º, inciso VI da Lei 14.133/2021.

28. Quanto as minutas do edital e do contrato administrativo, juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência.

29. A escolha da modalidade Pregão, na forma eletrônica, revela-se adequada, uma vez que o objeto – prestação de serviços de emissão de laudos médicos – enquadra-se na definição

de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, conforme art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

30. O critério de julgamento estabelecido é o de Menor Preço por Item. Contudo, identificou-se uma inconsistência crítica no item 1.2 da minuta do Edital, que estabelece que a licitação é composta por 2 (dois) itens, mas impõe que o "licitante deve oferecer proposta para todos os itens que o compõem".

31. Esta exigência é juridicamente incompatível com o critério de julgamento por item. Ao obrigar que uma única empresa cote ambos os serviços (Holter e EEG), a Administração está, na prática, realizando um julgamento por Lote ou Global, mas sem a devida justificativa técnica de agrupamento exigida pelo art. 40, § 2º da Lei nº 14.133/2021.

32. Tal restrição pode prejudicar a competitividade, visto que empresas especializadas apenas em cardiologia (Holter) ou apenas em neurologia (EEG) ficariam impedidas de participar. Recomenda-se: a) ou a exclusão da obrigatoriedade de cotação total, permitindo que licitantes participem de apenas um dos itens; b) ou a alteração do critério de julgamento para "Menor Preço por Lote", mediante justificativa no ETP que comprove que a separação dos itens é técnica ou economicamente inviável.

33. Ainda, o Termo de Referência estabelece cronogramas de vigência distintos: o Item 1 (Holter) inicia com a assinatura do contrato, enquanto o Item 2 (EEG) inicia apenas em 16/12/2026, após o término de contrato vigente. Embora o TR traga essa regra, o corpo do Edital é omisso ou genérico sobre essa sucessão contratual. Para evitar insegurança jurídica e pedidos de reequilíbrio futuro, recomenda-se que o item 15 da minuta do Edital, que trata da vigência, descreva expressamente essa condição resolutiva para o item 2, garantindo que o licitante tenha plena ciência de que a execução de parte do objeto começará em data futura e certa.

34. A minuta exige, corretamente, o Registro de Qualificação de Especialista (RQE) para os profissionais responsáveis pelos laudos. Entretanto, é necessário assegurar que o Edital não exija que esses profissionais integrem o quadro permanente da empresa no momento da licitação, bastando a declaração de disponibilidade ou compromisso de contratação, sob pena de violação à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o rigor excessivo na fase de habilitação.

II. DA CONCLUSÃO

35. 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 processo, condicionado as retificações indicadas, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

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

Caçador, SC, 14 de maio de 2026.

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