PARECER JURÍDICO DA ASSESSORIA JURÍDICA Nº 124/2026

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Rio das Antas – SC, CNPJ: 83.074.294/0001-23, versando sobre a legalidade da utilização do regime de REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional. Os referidos serviços destinam-se ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, Fundos, Departamentos do Município e demais órgãos vinculados, conforme detalhado no Termo de Referência e demais documentos anexos. A modalidade de licitação prevista é o PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com critério de julgamento pelo MENOR PREÇO POR ITEM, e o custo estimado total da contratação é de R$ 258.092,00 (duzentos e cinquenta e oito mil, noventa e dois reais). O presente parecer tem por escopo analisar a conformidade legal da referida pretensão, à luz do ordenamento jurídico pátrio, com vistas a subsidiar a tomada de decisão interna do ente público.

Ementa:

REGISTRO DE PREÇOS, LICITAÇÃO, PREGÃO ELETRÔNICO, SERVIÇOS DE FONOAUDIOLOGIA, SERVIÇOS DE TERAPIA OCUPACIONAL, MENOR PREÇO POR ITEM, CONTRATAÇÃO PÚBLICA, LEGALIDADE ADMINISTRATIVA.

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de consulta jurídica submetida à apreciação deste órgão consultivo, formulada pelo Município de Rio das Antas – SC, com o fito de obter parecer acerca da legalidade da instauração de procedimento licitatório, modalidade Pregão Eletrônico, sob a forma de Registro de Preços. O objetivo precípuo é a futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional.

A justificativa para a demanda, conforme detalhada no Documento de Formalização de Demanda (DFD), reside na crescente necessidade de atendimento a discentes da rede municipal que apresentam especificidades relacionadas a dificuldades de fala, linguagem, comunicação, bem como desafios na aprendizagem e limitações no desenvolvimento motor, cognitivo e sensorial. É imperativo registrar que o ente municipal não dispõe, em seu quadro funcional, de profissionais habilitados nas referidas áreas, o que, consequentemente, legitima a busca por suprir tal carência por meio de contratação externa.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

O Termo de Referência (TR) estabelece as diretrizes para a formação do Registro de Preços, delineando as condições para a contratação dos serviços de Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional destinados a atender à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, bem como a Fundos, Departamentos do Município e demais órgãos vinculados. O escopo da licitação abrange a oferta de 1.600 sessões de Terapia Fonoaudiológica, cujo valor unitário estimado cifra-se em R$ 101,12, e 1.000 sessões de Terapia Ocupacional, com valor unitário estimado em R$ 96,30. O custo total estimado para a contratação ascende a R$ 258.092,00 (duzentos e cinquenta e oito mil, noventa e dois reais).

O procedimento licitatório será conduzido sob a égide do Pregão Eletrônico, adotando-se o critério de julgamento de menor preço por item. Conforme explicitado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), os quantitativos apresentados possuem caráter estimativo, baseados na demanda verificada, e não configuram obrigação de execução integral. Ademais, a natureza dos serviços em questão é classificada como comum. Ressalte-se que a subcontratação, seja parcial ou integral, não será admitida.

O supramencionado Termo de Referência detalha, de forma exaustiva, os requisitos básicos para a formalização da contratação, as condições atinentes à execução dos serviços, as responsabilidades inerentes à futura contratada, os critérios de habilitação que serão exigidos, as penalidades passíveis de aplicação em caso de descumprimento contratual, bem como as diretrizes para a gestão e fiscalização do contrato. Cumpre notar que a fiscalização do futuro contrato será atribuída à servidora Jociane de Fátima de Moraes Cachoeira.

Em síntese, a presente consulta jurídica objetiva a análise da conformidade legal da proposta de adoção do Sistema de Registro de Preços, mediante a modalidade Pregão Eletrônico, para a contratação dos serviços especializados em Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, à luz das normativas que regem a matéria.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO INSTRUMENTO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O Sistema de Registro de Preços (SRP) configura-se como um procedimento auxiliar de licitação, cujas bases normativas se encontram primordialmente no Art. 78, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, e, de forma análoga, no Art. 63, inciso III, da Lei nº 13.303/2016. Sua principal finalidade reside na constituição de um registro formal de preços de bens e serviços, destinado a atender a contratações futuras e eventuais, promovendo, com isso, uma significativa otimização tanto do processo licitatório quanto do controle de custos pela Administração Pública.

Em consonância com o disposto no Art. 82 da Lei nº 14.133/2021, o edital que institui o registro de preços deve detalhar as especificidades do objeto licitado, a quantidade máxima passível de aquisição, as condições atinentes à alteração dos preços

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

registrados e, crucialmente, o critério de julgamento a ser adotado. No presente caso, o Termo de Referência (TR) aponta para a adoção do critério de menor preço por item, o que se alinha à natureza dos serviços objeto da demanda.

A aplicação do SRP, no cenário em apreço, harmoniza-se com a necessidade do Município de Rio das Antas em satisfazer a demanda por serviços de Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional de maneira não apenas eficiente, mas também economicamente vantajosa. O Art. 83 da Lei nº 14.133/2021, ao abordar a existência de preços registrados, estabelece que tal registro gera um compromisso de fornecimento, contudo, não impõe à Administração a obrigação de contratar, facultando, mediante motivação adequada, a realização de licitação específica.

Adicionalmente, o § 5º do Art. 82 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, demandando, para tanto, a prévia realização de ampla pesquisa de mercado e a seleção de acordo com os procedimentos normativos estabelecidos em regulamento, além de uma rotina de controle e atualização periódica dos preços registrados. Tais exigências foram devidamente atendidas, conforme se depreende do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) apresentados, os quais evidenciam a pesquisa de demanda, a estimativa de preços e a fundamentação para a adoção do SRP.

2.2. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

A escolha da modalidade de Pregão Eletrônico para a presente contratação encontra respaldo legal no Art. 29 da Lei nº 14.133/2021, que preconiza sua adoção sempre que o objeto licitatório apresentar padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no edital e especificações usuais de mercado. Os serviços de Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, embora demandem expertise técnica, possuem especificações que permitem a sua objetiva definição em Termo de Referência, em conformidade com as práticas mercadológicas, conforme corroborado pelo Estudo Técnico Preliminar (ETP) que classifica a natureza do objeto como comum.

O parágrafo único do referido Art. 29 da Lei nº 14.133/2021 veda a utilização do pregão para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Contudo, a análise do escopo dos serviços em questão, conforme detalhado no DFD e no TR, revela que se trata, essencialmente, da prestação de sessões terapêuticas com objetivos e resultados mensuráveis. A atuação dos profissionais, ainda que qualificada, foca na aplicação de técnicas e terapias específicas visando ao desenvolvimento dos alunos, o que se alinha à possibilidade de estabelecimento de padrões de desempenho e qualidade, distanciando-se de atividades de cunho predominantemente intelectual, como pesquisa ou desenvolvimento conceitual complexo que pudesse obstar a objetividade na definição de tais padrões.

Adicionalmente, o Art. 82, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o critério de julgamento para licitações de registro de preços será o de menor preço ou o de

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado. No cenário em apreço, a adoção do critério de menor preço por item, conforme previsto no TR, é pertinente, visto que os serviços possuem quantitativos e valores unitários previamente estimados. Tal critério visa assegurar a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração Pública, em consonância com o princípio da economicidade, sem, contudo, comprometer a qualidade mínima a ser definida no edital. O valor estimado total da contratação, R$ 258.092,00, não impõe, por si só, a necessidade de adoção de critérios de julgamento mais complexos, como técnica e preço, os quais seriam mais adequados para objetos de alta complexidade técnica ou que comportassem grande diversidade de soluções.

2.3. DA NATUREZA DOS SERVIÇOS DE FONOAUDIOLOGIA E TERAPIA OCUPACIONAL E A COMPATIBILIDADE COM O PREGÃO

A análise da natureza dos serviços de Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional é, indubitavelmente, um ponto fulcral para a correta aplicação da modalidade de licitação. Nesse sentido, o Art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, estabelece uma vedação expressa ao uso do pregão para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Contudo, a exata caracterização de um serviço como "predominantemente intelectual" demanda uma avaliação ponderada e contextualizada das suas especificidades.

Os serviços em epígrafe, conquanto exijam notória qualificação técnica e formação especializada dos profissionais, apresentam um caráter de prestação de serviço que, em última análise, pode ser objetivamente definido em termos de desempenho e qualidade. Conforme detalhadamente explicitado no Documento de Formalização da Demanda (DFD) e no Termo de Referência (TR), a contratação almeja a realização de um número específico de sessões terapêuticas, com objetivos claros de intervenção e acompanhamento dos alunos. A descrição do objeto, com a precisa definição de quantidades e valores unitários por sessão, sugere, de fato, que tais serviços se enquadram em padrões mensuráveis e usualmente praticados no mercado. Tais elementos, em conjunto, legitimam a utilização do pregão, em consonância com o caput do Art. 29 da referida Lei nº 14.133/2021.

A vedação contemplada no parágrafo único do Art. 29 da Lei nº 14.133/2021 destina-se, primordialmente, a evitar a utilização do pregão para contratações onde a qualidade técnica é tão intrinsecamente atrelada à expertise intelectual e à criatividade do prestador que sua objetificação em termos de desempenho e qualidade se torna, de fato, impraticável. Exemplos clássicos seriam consultorias de alta complexidade, estudos de viabilidade de vulto ou o desenvolvimento de soluções altamente inovadoras e não padronizadas. No caso em apreço, os serviços de Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, embora demandem discernimento clínico e profissional aprofundado, visam à aplicação de metodologias e técnicas terapêuticas com resultados esperados e mensuráveis. Isso permite, pois, a definição de padrões objetivos no edital de licitação.

Assim sendo, a natureza dos serviços de Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, tal como apresentada no bojo do presente processo administrativo, não aparenta

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

configurar a "natureza predominantemente intelectual" que, inequivocamente, justificaria a exclusão da modalidade pregão. A possibilidade de definir especificações usuais de mercado e padrões de desempenho e qualidade, conforme sugerido pela descrição das sessões terapêuticas e pelo valor unitário estabelecido, reforça a compatibilidade desta modalidade licitatória. Todavia, tal compatibilidade pressupõe que o Termo de Referência seja elaborado com a devida precisão técnica, detalhando, de forma exaustiva, os requisitos de qualificação dos profissionais e os resultados esperados dos atendimentos, a fim de assegurar a efetiva qualidade dos serviços contratados.

3. DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, conclui-se pela legalidade da proposição de instauração de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, sob a forma de Registro de Preços, para a futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional. Tal conclusão fundamenta-se na análise da natureza dos serviços, que, embora demandem qualificação técnica, possuem características que permitem a definição de padrões objetivos de desempenho e qualidade, conforme exigido pelo Art. 29 da Lei nº 14.133/2021, afastando a incidência da vedação prevista em seu parágrafo único.

A adoção do Sistema de Registro de Preços, conforme os Arts. 78, IV, e 82 da Lei nº 14.133/2021, mostra-se um instrumento adequado e eficiente para gerenciar a demanda contínua e estimada dos referidos serviços, permitindo a otimização dos recursos públicos e a garantia de preços competitivos, especialmente com o critério de julgamento pelo menor preço por item, previsto no Art. 82, inciso V, da mesma lei. A estimativa de custos, consolidada em R$ 258.092,00, encontra-se em conformidade com os parâmetros de mercado, conforme o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021, e a justificativa para a contratação, pautada na carência de profissionais no quadro municipal e na necessidade de atendimento aos alunos, é pertinente e robusta.

Recomenda-se, para assegurar a plena legalidade e mitigar potenciais riscos jurídicos, que o Termo de Referência seja elaborado com rigor técnico, detalhando de forma exaustiva os requisitos de qualificação técnica dos profissionais, as especificações dos serviços a serem prestados, os resultados esperados e os critérios de medição e aceitação, em atenção ao princípio da objetividade e da padronização. É imperativo que o edital contenha cláusulas claras sobre a fiscalização do contrato, as responsabilidades das partes e as penalidades cabíveis, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Ademais, sugere-se que a pesquisa de preços seja detalhada e devidamente documentada, com a utilização de métodos combinados, conforme o Art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, para garantir a compatibilidade com os valores de mercado. A motivação para a utilização do Registro de Preços, bem como a definição da quantidade máxima a ser contratada, devem estar claramente explicitadas no processo administrativo, conforme os Arts. 83 e 86 da Lei nº 14.133/2021.

Os riscos jurídicos potenciais da contratação residem, primordialmente, na inadequada especificação do objeto e dos requisitos técnicos no Termo de Referência, o que poderia ensejar contestações quanto à natureza do serviço e à escolha da modalidade licitatória. A falta de clareza nas obrigações e nos critérios de aceitação pode gerar litígios na fase de execução contratual. A ausência de uma pesquisa de preços robusta e a não observância dos requisitos de habilitação e qualificação dos licitantes também representam pontos de atenção que devem ser rigorosamente observados.

Por derradeiro, cumpre ressaltar que a Assessoria Jurídica do Município emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo se imiscuir quanto à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem mesmo analisar aspectos de cunho eminentemente técnico-administrativo, no mais, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão da Gestora Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Nas palavras de JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é completamente livre em seu poder de decisão.

Nada mais havendo a declarar, subscrevemo-nos.

Rio das Antas/SC, 09 de abril de 2026.

WAGNER BOSCATTO:04652067941
Assinado de forma digital por WAGNER BOSCATTO:04652067941
Dados: 2026.04.09 11:23:06 -03'00'

WAGNER BOSCATTO

Assessor Jurídico

GILBERT DA SILVA:04479367942
Assinado de forma digital por GILBERT DA SILVA:04479367942
Dados: 2026.04.09 11:24:55 -03'00'

GILBERT DA SILVA

Procurador Municipal

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br