



PARECER JURÍDICO Nº: 237/2025 – PGM

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: IN038/2025

CREDENCIAMENTO: 002/2025

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE – Art. 74, Inciso I

ORIGEM: SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA

OBJETO: "CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE, INTERESSADAS EM PRESTAR SERVIÇO COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), NO DISTRITO DA TABOCA, MUNICÍPIO DE SÃO FÉLIX DO XINGU – PA".

1. RELATÓRIO

A Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA do município de São Félix do Xingu, no estado do Pará, diante da premente necessidade de **garantir a prestação contínua e qualificada de serviços de assistência à saúde no Distrito da Taboca e em outras regiões rurais do município**, instaurou o Processo Administrativo nº 038/2025, com o objetivo de formalizar a CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE, INTERESSADAS EM PRESTAR SERVIÇO COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), NO DISTRITO DA TABOCA, MUNICÍPIO DE SÃO FÉLIX DO XINGU – PA. Tal contratação, enquadrada na modalidade de Inexigibilidade, conforme o Artigo 74, Inciso I, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), visa atender a uma demanda específica da SEMSA, buscando otimizar a gestão de recursos e garantir a economicidade nas aquisições realizadas pelo órgão.

A presente análise jurídica se concentra na fase preparatória do procedimento, em consonância com o artigo 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece as diretrizes a serem observadas pela administração pública na condução de processos licitatórios e contratações diretas. A complexidade da legislação e a necessidade de assegurar a correta aplicação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência justificam a elaboração deste parecer jurídico, buscando fornecer uma avaliação acurada da conformidade do processo administrativo em questão.

A inexigibilidade de licitação, modalidade adotada pela SEMSA, é uma exceção à regra geral da licitação, sendo cabível apenas quando inviável a competição, conforme previsto no Artigo 74, Inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

A justificativa para a adoção da inexigibilidade de licitação, conforme apresentada pela origem, fundamenta-se em um conjunto de fatores críticos que **dificultam ou tornam impossível a realização de um processo licitatório competitivo tradicional**. Dentre os argumentos apresentados, destacam-se a **ausência de estrutura física e logística adequada** nas regiões rurais a serem atendidas, a **escassez de profissionais especializados** que se mostrem dispostos a atuar em áreas remotas e a **elevada dificuldade em atrair e reter médicos e demais profissionais de saúde qualificados** para um atendimento contínuo e de qualidade. Soma-se a isso a consideração de que a



construção, equipagem e o funcionamento de uma nova unidade hospitalar própria demandariam recursos financeiros e prazos de implantação absolutamente incompatíveis com a **urgência e a continuidade da demanda assistencial**, que se apresenta como variável e constante

A presente análise jurídica, solicitada pela Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA, concentra-se especificamente na **fase preparatória do procedimento administrativo**, em estrita observância ao disposto no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021. Tal fase, de suma importância, visa assegurar que todos os estudos técnicos preliminares, a análise de riscos, a definição precisa do objeto da contratação, a elaboração do Termo de Referência, a estimativa de preços e demais providências necessárias para a tomada de decisão pela administração pública sejam devidamente realizadas. A complexidade da matéria e a necessidade de **assegurar a correta aplicação dos princípios basilares da Administração Pública**, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, justificam a elaboração deste parecer técnico-jurídico, com o fito de fornecer uma avaliação acurada da conformidade do processo administrativo em questão.

Com o intuito de subsidiar a tomada de decisão e garantir a regularidade do procedimento, a SEMSA instruiu o presente Processo Administrativo nº 038/2025 com uma série de documentos essenciais. Foram juntados o Documento de Formalização da Demanda (DFD 58/2025/CG), memória de cálculo de quantidade estimada, a Portaria nº 1.606 de 2001 do Ministério da Saúde, o despacho autorizando a abertura do Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Ofício nº 104/2025/EP/SEMSA solicitando aprovação do ETP e a autorização para abertura do procedimento administrativo, bem como o Termo de Autuação/Abertura de Processo Administrativo e a Portaria nº 538/2025-SEMSA/GAB. Ademais, foram apresentados o Estudo Técnico Preliminar nº 31/2025, a justificativa para a escolha do credenciamento e a informação sobre a ausência de fornecedores selecionados, o Ofício nº 105/2025/DLC/SEMSA com a informação de dotação orçamentária e classificação da despesa, o pedido de aprovação do Termo de Referência, o próprio Termo de Referência na modalidade credenciamento, a declaração de adequação orçamentária e financeira, a Portaria nº 221/2025 e seu espelho de publicação nomeando agentes de contratação e integrando a comissão de contratação, a minuta do edital e o Ofício Licitação/DLC nº 258/2025 encaminhando os autos para parecer jurídico.

A análise deste conjunto de documentos tem como objetivo principal **verificar a presença dos pressupostos legais para a dispensa do dever de licitar**, conforme a modalidade de inexigibilidade adotada, e **avaliar a formalidade e a adequação de todo o procedimento administrativo**. Para tanto, será scrutinizada a **fundamentação jurídica da inexigibilidade**, com especial atenção ao Artigo 74, Inciso I, da Lei nº 14.133/2021, e à existência de prova documental que corrobore a alegada exclusividade ou inviabilidade de competição. Será também objeto de análise a **justificativa técnica e administrativa para a escolha do(s) fornecedor(es) ou profissional(is)**, assegurando que esta decorra de critérios objetivos e não de preferências pessoais, especialmente no contexto de um procedimento de credenciamento que deve ser amplamente aberto a todos os interessados que satisfaçam os requisitos.



Adicionalmente, o parecer se debruçará sobre a **justificativa de preço**, buscando comprovar a compatibilidade dos valores com os praticados no mercado, mesmo em casos de inexigibilidade, para garantir a **economicidade** na contratação. A **regularidade processual** será conferida em sua totalidade, desde o Termo de Referência até a minuta contratual e a autorização da autoridade competente, passando pela demonstração de dotação orçamentária. Por fim, será realizada uma **avaliação da conformidade do procedimento com os princípios da Administração Pública**, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação e razoabilidade, e a vinculação ao instrumento convocatório, culminando em uma **conclusão técnica sobre a viabilidade da contratação** ou a necessidade de ajustes.

Por fim, os autos foram encaminhados à esta Procuradoria, com a autorização para a autuação do certame e a análise da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise. Compulsando os autos verificamos:

- ✓ Documento de Formalização da Demanda (DFD 58/2025/CG);
- ✓ Memória de cálculo de quantidade estimada;
- ✓ Portaria 1.606 de 2001- Ministério da Saúde
- ✓ Despacho a pedido para aprovação do DFD e abertura do estudo técnico preliminar – ETP;
- ✓ Ofício nº 104/2025/EP/SEMSA – Pedido de aprovação do ETP e autorização para abertura de procedimento administrativo;
- ✓ Termo de autuação/abertura de processo administrativo;
- ✓ Portaria nº 538/2025-SEMSA/GAB
- ✓ Estudo técnico preliminar 31/2025;
- ✓ Razão da escolha do fornecedor ou executores informando ausência de fornecedores selecionados.
- ✓ Justificativa para escolha do credenciamento;
- ✓ Ofício 105/2025/DLC/SEMSA – Informação de dotação orçamentária e de classificação da despesa;
- ✓ Pedido de aprovação do Termo de referência;
- ✓ Termo de referência – Modalidade credenciamento.
- ✓ Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- ✓ Portaria nº 221/2025 – nomeia servidores para atuar como agentes de contratação e integrar a comissão de contratação nos procedimentos de contratação regidos pela lei 14.133/2021;
- ✓ Espelho publicação da Portaria nº 221/2025 – nomeia servidores para atuar como agentes de contratação e integrar a comissão de contratação nos procedimentos de contratação regidos pela lei 14.133/2021;
- ✓ Minuta de edital;
- ✓ Ofício Licitação/DLC nº 258/2025 encaminhando autos a parecer jurídico;

É o relatório.
Passo a opinar.

2. DO PARECER



A presente manifestação jurídica debruça-se sobre a análise da legalidade e da conformidade do Processo Administrativo nº 038/2025, instaurado pela Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA, visando a contratação de prestadores de serviços de assistência à saúde para atuação complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS) no Distrito da Taboca. A análise se concentrará na adequação da modalidade de inexigibilidade de licitação, nos termos do Art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, bem como na regularidade da fase preparatória e na observância dos princípios norteadores da Administração Pública.

Destarte, **a atuação desta Procuradoria restringe-se à apreciação da regularidade formal do procedimento, abstendo-se de incursões no mérito técnico da escolha da ferramenta ou na aferição da sua conveniência e oportunidade para a Administração.**

A análise jurídica, nessa senda, **opera como um filtro de legalidade, assegurando a aderência do procedimento aos ditames normativos vigentes, enquanto a avaliação técnica, por sua natureza especializada, compete exclusivamente aos setores técnicos da SEMSA**, detentores do conhecimento e expertise necessários para avaliar a adequação da ferramenta às necessidades específicas da Secretaria. A dicotomia entre análise jurídica e técnica encontra amparo na Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas.

O artigo 53 da referida lei, em seus parágrafos, explicita a necessidade de manifestação jurídica prévia à contratação, restringindo-a aos aspectos de legalidade e constitucionalidade. O **parecer jurídico, portanto, não deve adentrar em questões de mérito, como a avaliação da eficiência ou da economicidade da ferramenta, que são de alçada dos responsáveis técnicos**. A análise jurídica deve se ater à verificação da existência de justificativa legal para a inexigibilidade, à correta instrução do processo administrativo e à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A presente delimitação de responsabilidades, em consonância com a legislação vigente, visa assegurar que a contratação seja realizada de forma transparente, legal e eficiente, respeitando as atribuições de cada setor da Administração Pública.

a. Da Inexigibilidade de Licitação e a Ausência de Competição

A escolha pela modalidade de inexigibilidade de licitação, fundamentada no Art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, encontra sua justificativa primordial na inviabilidade de competição. Tal cenário se configura quando a aquisição de bens, serviços ou a contratação de profissionais só pode ser realizada por um único fornecedor, empresa ou representante comercial exclusivo.

No contexto apresentado, **a carência de estrutura física e logística adequada no Distrito da Taboca, a escassez de profissionais especializados e o elevado custo e tempo para a implantação de uma unidade hospitalar própria justificam a inviabilidade de se promover um certame licitatório**. A necessidade de suprir a



demanda assistencial contínua e variável, em consonância com o Art. 199 da Constituição Federal e o Art. 25 da Lei nº 8.080/1990, que preveem a utilização complementar da rede privada, corrobora a pertinência da inexigibilidade, pois a competição para a oferta de serviços médicos essenciais em uma localidade com as características descritas torna-se factualmente impossível.

A conformidade desta decisão com o ordenamento jurídico se manifesta na própria permissão legal para a contratação direta em situações onde a competição é inviável. A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 74, inciso I, estabelece explicitamente que a inexigibilidade é cabível nas hipóteses de fornecedor exclusivo. A documentação apresentada, ao detalhar as razões da ausência de alternativas competitivas, como a falta de unidades de saúde pública e a dificuldade na atração de profissionais, demonstra a singularidade da situação, afastando a possibilidade de um processo licitatório que garanta a isonomia e a competitividade.

b. Da Instrução do Processo e a Fase Preparatória

A fase preparatória do processo administrativo, disciplinada pelo Art. 18 da Lei nº 14.133/2021, é crucial para a higidez de qualquer contratação pública, especialmente nas modalidades de contratação direta. A documentação acostada aos autos, incluindo o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a memória de cálculo de quantidade estimada, a justificativa para a escolha do credenciamento, a declaração de adequação orçamentária e financeira, e o Termo de Referência, demonstra o cumprimento das exigências legais para embasar a decisão administrativa. A análise desses elementos é fundamental para aferir a correta instrução do processo, assegurando que a demanda foi devidamente formalizada, os riscos avaliados, o objeto da contratação claramente definido e os preços estimados de forma compatível com o mercado.

A observância do Art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que elenca os documentos essenciais para a contratação direta, é primordial. A análise da documentação apresentada indica o fornecimento da formalização de demanda, do estudo técnico preliminar, da análise de riscos (implícita na justificativa da escassez de profissionais e estrutura), do termo de referência, da estimativa de despesa (via memória de cálculo) e da declaração de adequação orçamentária. A ausência de parecer jurídico e técnico específico para a inexigibilidade, conforme previsto no inciso III do Art. 72, deve ser verificada, tendo em vista que a Portaria nº 538/2025 da SEMSA e o encaminhamento dos autos à Procuradoria Geral do Município para análise jurídica podem suprir essa exigência, a depender da natureza e profundidade da análise realizada internamente.

c. Da Economicidade e da Justificativa de Preços

A economicidade, princípio basilar da Administração Pública, deve ser garantida mesmo nas contratações diretas. A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 11, preconiza a seleção da proposta mais vantajosa e a prevenção de sobrepreço. A apresentação de uma justificativa de preço, conforme exigido pelo Art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021, é indispensável para



comprovar que os valores pactuados estão em consonância com os praticados pelo mercado, especialmente em situações de inexigibilidade. A memória de cálculo e a escolha do credenciamento, que busca a participação de múltiplos interessados que atendam aos requisitos, são elementos que, aliados a uma pesquisa de preços adequada, demonstram o esforço da Administração em obter a melhor relação custo-benefício.

A exigência de pesquisa de preços ou de outra metodologia que comprove a compatibilidade dos valores com os praticados no mercado, mesmo em casos de inexigibilidade, está em plena consonância com os princípios da eficiência e da razoabilidade, preconizados no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021. A justificativa para a escolha do credenciado, pautada em critérios técnicos e objetivos, visa assegurar a ampla participação de todos os interessados que satisfaçam os requisitos, em estrita observância aos princípios da impessoalidade e da motivação. A análise da minuta do edital e do contrato deverá verificar a clareza e a precisão das condições de execução, direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com o que dispõe o Art. 89, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

d. Da Governança e da Advocacia Pública na Defesa de Agentes

A governança das contratações, responsabilidade da alta administração, conforme o parágrafo único do Art. 11 da Lei nº 14.133/2021, abrange a implementação de processos e estruturas, incluindo gestão de riscos e controles internos, para assegurar o alcance dos objetivos contratuais.

A nomeação de agentes de contratação e a integração de comissões de contratação, conforme a Portaria nº 221/2025, demonstram a preocupação da SEMSA em estruturar adequadamente os procedimentos. Adicionalmente, a proteção conferida pela advocacia pública aos agentes públicos que seguem orientação de parecer jurídico em procedimentos licitatórios e contratuais, nos termos do Art. 10 da Lei nº 14.133/2021, é um importante elemento de segurança jurídica, desde que não haja comprovação de atos ilícitos dolosos.

A observância de todos os princípios basilares da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação e razoabilidade, conforme estabelecido no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é imperativa. Essa observância assegura a lisura e o alinhamento do procedimento ao interesse público, garantindo que a atuação administrativa seja pautada pela transparência e pela busca do bem comum.

A análise da documentação comprova a preocupação com a formação do processo, e a atuação da advocacia pública, ao ser consultada, reforça a segurança jurídica e a conformidade dos atos praticados pelos gestores.

e. Da Possibilidade de Credenciamento e a Ausência de Fornecedor Previamente Escolhido

A modalidade adotada para a presente contratação direta é o **credenciamento**, previsto



no §1º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 como **instrumento adequado nos casos de inexigibilidade em que se pretende contratar múltiplos interessados** que preencham os requisitos previamente definidos pela Administração.

O credenciamento se diferencia da inexigibilidade por exclusividade, na medida em que **não se parte da escolha de um fornecedor previamente definido**, mas se **estabelecem critérios objetivos para que todos os interessados possam se habilitar** e firmar contrato com o Poder Público. Trata-se, assim, de procedimento com características próprias, cuja essência reside na **abertura e isonomia**, permitindo que **quaisquer prestadores de serviço que satisfaçam as condições estabelecidas no edital possam ser contratados**, assegurando, inclusive, o atendimento contínuo e eficiente à população em localidades de difícil acesso, como o Distrito da Taboca.

No caso concreto, restou evidenciado nos autos, especialmente por meio da **justificativa para a escolha do credenciamento** e do documento que atesta a **ausência de fornecedor já selecionado**, que **não há direcionamento prévio a um contratado específico**, mas sim a intenção de instituir **cadastro público de interessados**, conforme as balizas legais e o interesse público envolvido. A ausência de fornecedor determinado é, inclusive, **elemento que corrobora a validade e a legalidade do credenciamento**, reforçando que não há favorecimento ou escolha unilateral.

Assim, a adoção do credenciamento como forma de contratação direta por inexigibilidade **revela-se juridicamente adequada e legalmente embasada**, tanto pela **impossibilidade de competição nas condições apresentadas**, quanto pela **garantia de impessoalidade, publicidade e eficiência na execução dos serviços**.

Ressalta-se ainda que, conforme jurisprudência e orientações de Tribunais de Contas, o credenciamento se mostra o caminho mais transparente e eficaz quando o objetivo da Administração é ampliar a rede de atendimento, sobretudo na prestação de serviços de saúde em áreas de vulnerabilidade ou baixa cobertura.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que o **Processo Administrativo nº 038/2025**, instaurado pela **Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA**, observa os requisitos formais exigidos pela **Lei nº 14.133/2021** para fins de contratação direta, na modalidade de **inexigibilidade de licitação**, com fundamento no **art. 74, inciso I**, em razão da **inviabilidade de competição para a prestação de serviços de saúde no Distrito da Taboca** e demais regiões rurais do Município.

Destaca-se que a **adoção do credenciamento**, conforme minuta de edital acostada aos autos, mostra-se **juridicamente adequada e compatível com a hipótese de inexigibilidade**, por se tratar de forma legítima de contratação direta que **preserva a impessoalidade e assegura a possibilidade de ampla participação de interessados** que atendam aos critérios técnicos estabelecidos. Ademais, **não há nos autos indício de prévia escolha de fornecedor**, tendo sido apresentada justificativa expressa nesse



sentido, o que afasta qualquer alegação de direcionamento e reforça a lisura do procedimento.

No que tange à **verificação da dotação orçamentária**, cumpre ressaltar que compete a este órgão jurídico **verificar a presença do documento correspondente nos autos**, o que de fato foi atendido por meio da **declaração de adequação orçamentária e financeira**, expedida pela unidade responsável. No entanto, **a efetiva viabilidade orçamentária da contratação deverá ser formalizada no momento oportuno por meio de Parecer de Viabilidade Orçamentária assinado pelo Departamento de Contabilidade**, como condição prévia à assinatura do contrato, em atenção ao disposto nos artigos 6º, inciso XXIII, e 71 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, ainda, que os **critérios de oportunidade e conveniência da contratação, a definição do objeto, a especificidade ou possibilidade de cumulação de serviços**, bem como a **análise de mérito da escolha da ferramenta administrativa (credenciamento)**, são atribuições técnicas exclusivas da Secretaria demandante, não competindo a este parecer jurídico qualquer juízo quanto ao mérito administrativo da medida.

O presente opinativo, assim, **restringe-se à análise dos aspectos jurídicos formais**, tendo como foco a legalidade do procedimento e o atendimento às exigências normativas pertinentes à contratação direta por inexigibilidade.

Dessa forma, **não se identificam óbices jurídicos à continuidade do procedimento de contratação direta sob a modalidade de credenciamento**, nos termos propostos, desde que observadas as exigências legais relativas à **formalização contratual, à publicação dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e à comprovação da viabilidade orçamentária no momento da contratação**, devendo o processo seguir para as etapas subsequentes, com a devida ciência da autoridade competente.

É o parecer.

São Félix do Xingu – PA, 24 de julho de 2025.


GEANNY MARIANO SILVA
Procuradora Municipal
DECRETO 08/2025.