



PARECER JURÍDICO Nº197

Processo Licitatório nº: 028/2025

Credenciamento nº 001/2025

Processo Administrativo nº: 0030/2025- DLC/SEMSA

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Saúde

I – RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a exarar parecer sobre análise e emissão de Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório nº 028/2025

O Setor de Licitações e Contratos do Município de São Félix do Xingu/PA, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade do Processo Licitatório nº028/2025, cujo objeto refere-se à: "**CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA E/OU PESSOA FÍSICA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, INCLUINDO PLANTÕES (8H 12H E 24H) E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS (DIREÇÃO CLÍNICA, ASSISTENTE SOCIAL, CLÍNICO/ GERAL ZONA RURAL, CLÍNICO GERAL ZONA URBANA, MÉDICO AUDITOR DE AIH, MÉDICO REGULADOR FARMACÊUTICO, MÉDICO DO TRABALHO, PSICOLOGIA, DENTISTA ZONA RURAL, FONCAUDIOLOGIA, TERAPEUTA OCUPACIONAL E PSICOTERAPEUTA), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMSA**", mediante chamamento público com utilização do procedimento auxiliar de Credenciamento nº001/2025. Compulsando os Autos, verifico a juntada dentre outros dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo:

I) **Documento de formalização da demanda – DFD 38/2025**



- II) **Memória de Cálculo – Quantitativo de Serviços e Plantões;**
- III) **Relatório Resumido de Cotações**
- IV) **Despacho da secretária municipal**
- V) **Estudo técnico preliminar nº30/2025**
- VI) **Justificativa para Escolha do Credenciamento**
- VII) **Informações de Dotação Orçamentária e de Classificação da Despesa**
- VIII) **Razão da Escolha do Fornecedor ou Executante**
- IX) **Termo de referência;**
- X) **Minuta de Edital de Credenciamento nº001/2025**
- XI) **Solicitação de Credenciamento e Declarações**
- XII) **Minuta do Contrato Administrativo**

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

II- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Importante destacar ainda que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da



legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

III – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Entende-se, que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações. No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, **tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.**

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para



o atendimento do interesse público, **a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.**

Cumpre ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no que tange à licitação dispensável e à licitação inexigível:

*A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, **na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.***

Há de se atentar, neste contexto, que **a aquisição ou locação de imóveis** pela Administração Pública, desde que **atendidos alguns requisitos**, está prevista na Lei 14.133/2021 como caso de **licitação inexigível**. Na linha do que veicula a doutrina, significa dizer que, em se tratando dessa espécie de contratação direta, seria inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. Essa é a exegese que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

*Art. 74. **É inexigível a licitação** quando inviável a competição, em especial nos casos de:*
[...]

]



IV - Objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

[...] (Grifo nosso).

A melhor doutrina ensina que o credenciamento é tratado na lei como espécie de contratação direta por inexigibilidade, porque se presta a contratações em que não é possível a competição.

Assim, esse procedimento pode ser usado em algumas hipóteses de contratação:

A) Quando se tratar de contratação paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas. Por exemplo, o órgão público fazendário de determinado estado da federação precisa credenciar leiloeiros para realizar os diversos leilões de bens apreendidos pelo órgão. Nesse caso, todos os leiloeiros que cumprirem os requisitos estarão credenciados. Não há competição.

B) Em casos de contratos com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação. Trata-se de convênio firmado com a Administração em que o particular irá prestar serviços a terceiros e, por isso, também não há competição, mas somente verificação dos requisitos mínimos do edital.

C) Em mercados fluidos, caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Nesse caso, o ente público deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da publicação do edital.

Assim, vista a possibilidade de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, todavia, deve-se ressaltar que a distribuição das demandas



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



deverá ser feita entre os credenciados com base em critérios objetivos, passa-se então a analisar os requisitos legais.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO INSTITUTO DO CREDENCIAMENTO:

O credenciamento é sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Não se deve confundir o credenciamento com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele.

Ele mais se aproxima de um procedimento auxiliar, como o registro cadastral ou a pré-qualificação permanente, produzido para justificar ulteriores contratações diretas.

Na linha traçada pela nova Lei de licitações, o credenciamento não é uma hipótese de inexigibilidade, mas um procedimento auxiliar necessário para ulteriores contratações diretas.

Conforme definido pelo legislador, no inciso XLIII de seu artigo 6º, o credenciamento é um "processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

Essa inteligência do credenciamento como um procedimento auxiliar permite certa flexibilidade, admitindo que a ele não sejam impostos os rigores previstos para o contrato administrativo propriamente dito.



Por conseguinte, se tradicionalmente o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado como procedimento prévio a outras contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade.

Por conta de tal peculiaridade é que MARÇAL JUSTEN FILHO confere a denominação de "anômala" à inexigibilidade existente no credenciamento.

"Assim: Não é despropositado afirmar que o credenciamento pode ser adotado em hipóteses de objeto comum, destituído de peculiaridades, em condições similares ao que se passa no caso do pregão. A distinção reside em que não é cabível um procedimento licitatório específico, em virtude de uma anômala inviabilidade de competição."

O exemplo pedagógico escolhido do citado autor é colhido na jurisprudência do TCU refere-se à hipótese de médicos: Jurisprudência anterior do TCU: (...) ***'O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal'***(acórdão 352/2016, Plenário Min. Benjamin Zymler).

Talvez nessa última hipótese a dispensa de licitação tenha melhor adequação.

No caso em tela a administração, o agente de contratação e por fim o gestor municipal deve verificar se o procedimento em questão está rigorosamente adequado ao que se exige nos arts. 74, inciso IV, art. 78, I, e art. 79, incisos I a VII todos da Lei federal 14.133/2021, (Nova lei de licitações).



Assim, preenchidos os requisitos legais e constitucionais, e respeitada à necessidade de formalização do respectivo processo para a aferição das exigências – as quais devem estar todas devidamente demonstradas nos autos do processo – é possível a formalização de contratações através de processo de credenciamento.

Passamos à análise dos elementos abordados na minuta do edital de credenciamento e sua concordância com as imposições do art. 79 da Lei de Licitações.

Sobre o edital de CREDENCIAMENTO, dispõe a NLL:

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;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de



todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Verifica-se que a minuta do edital em tela traz as disposições legais pertinentes, sendo estabelecido ainda as hipóteses de reajustamento, bem como de prorrogação, aplicação de penalidades na forma epigrafada pela lei 14.133/2021.

V – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Observado o objeto do processo e tendo em mente o que estabelece o Artigo 72 da lei 14.133/2021, a presente inexigibilidade deve apresentar:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;



- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*
- VI - razão da escolha do contratado;*
- VII - justificativa de preço;*
- VIII - autorização da autoridade competente.*

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

V.I – Documento de formalização da demanda

Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, IV, da Lei 14.133/2021, o "documento de formalização da demanda" identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. autos com projetos básicos e/ou executivos.

Na hipótese concreta, vê-se, que foi elaborado o estudo técnico preliminar que, no geral, atende aos requisitos do art. 18, §1.

V.II – Estimativas de despesas

Com relação a estimativas de despesas, essa se dá através da Memória de Cálculo de valores para Contratação de Serviços de Plantões Hospitalares elaborado pelo Setor de compras, onde há análise do valor de mercado da contratação, conforme se verifica nos autos.

V.IV – Razão de escolha do contratado

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a contratação de serviços de plantões hospitalares que atenda às necessidades da Administração Pública.



V.V – Justificativa de preços

Conforme disposto no Artº 23 da Lei Federal 14.133/2021, a possibilidade de ocorrência de contratação direta, seja por inexigibilidade seja por dispensa, não afasta a obrigatoriedade de verificação dos valores praticados, na forma que dispõe o presente artigo:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação,



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso em questão verificamos, como já foi dito, trata-se de situação pertinente a Inexigibilidade de Licitação, o que não possibilita o levantamento destes valores através dos meios acima mencionados, neste caso a norma recomenda que sejam verificados os seguintes requisitos:

Artº 23. § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Assim ressaltamos que é necessário juntar ao processo de contratação os elementos documentais que comprovem que os preços a serem contratados estão dentro dos valores praticados e aceitos pelo mercado de forma geral.

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante relatório de cotação de preços, emitindo a estimativa de preço, bem com o valor de mercado para prestação de serviços hospitalares.

V.VI – Autorização da autoridade competente

Por fim, verifica-se importante na contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que o ato



que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

V.VII – Do Contrato

A minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

V.VIII – Da divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do contrato de locação e seus aditamentos

Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).

III- CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo administrativo pelo procedimento auxiliar de Credenciamento, na modalidade de licitação de inexigibilidade nos termos do art. 74, inciso IV da Lei 14.133/21**, desde que cumprida a recomendação exarada nesse parecer.

Assim, o gestor ao analisar o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, deve exercer sua competência com base na conveniência e oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

São Félix do Xingu, 23 de junho de 2025.

CARLOS GADOTTI
Decreto nº 25/2025
Procurador Geral Adjunto

GEANNY MARIANO
Decreto nº 08/2025
Procuradora Municipal