

Parecer nº 576 /PROJUR/IASB

Processo nº 1953/2025/IASB.

Interessado: DEAS/IASB

Assunto: CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO

EMENTA:CREDENCIA

MENTO DE PESSOAS JURÍDICAS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM VÁRIAS ESPECIALIDADES MÉDICAS NA MODALIDADE DE TELECONSULTA E/OU PRESENCIAL, AMBULATORIAIS, HOSPITALARES, ODONTOLÓGICAS, SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA DOMICILIAR, PROGRAMA DE ATENÇÃO A PESSOA IDOSA, FORNECIMENTO DE OPME'S E SERVIÇOS DE REMOÇÃO (BÁSICO E AVANÇADO) REALIZAÇÃO DE EXAMES DE DIAGNÓSTICO POR IMAGEM, CLÍNICOS E LABORATORIAIS, SERVIÇO DE AUDITORIA E REGULAÇÃO DE SAÚDE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CHAMADA PÚBLICA – PROCEDIMENTO REGULAR – POSSIBILIDADE.

Sr. Presidente,

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que visa à instauração de procedimento de CHAMAMENTO PÚBLICO para CREDENCIAMENTO de prestadores de serviços em várias especialidades médicas na modalidade de teleconsulta e/ou presencial, ambulatoriais, hospitalares, odontológicas, serviço de assistência domiciliar, programa de atenção a pessoa idosa, fornecimento de opme's e serviços de remoção (básico e avançado) realização de exames de diagnóstico por imagem, clínicos e laboratoriais, serviço de auditoria e regulação de saúde e fornecedores de materiais cirúrgicos visando atendimento dos usuários do PABSS.

O processo teve início já devidamente com a portaria de nomeação da comissão especial de credenciamento, bem como o documento de formalização da demanda em atendimento ao art. 72 incisos I a VIII da lei federal 14.133/2021.

Os autos, contendo edital e anexos, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos, com os seguintes documentos. a) DFD; b) ETP com Análise de Risco; c) Termo de Referência, Dotação Orçamentária.

Os autos vieram a esta PROJUR para exame e parecer para efeitos de cumprimento do art. 53 da nova lei de licitações, (lei federal 14.133/2021).

É o relatório.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente cumpre registrar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data no presente processo, incumbindo a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Autarquia, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

O credenciamento está previsto na Lei nº 14.133/2021 como uma das espécies de procedimentos auxiliares, constituindo-se em instrumento que poderá ser utilizado para auxiliar o procedimento licitatório ou mesmo vir a substituí-lo em determinados casos. Trata-se, basicamente, de ferramenta à disposição da Administração para reduzir a complexidade e aumentar a celeridade e a eficiência do processo de contratação.

Sob a ótica da lei de Licitação o credenciamento é o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados” (art.6º, XLIII).

Com base nessa definição legal, depreende-se o objeto precípua do credenciamento que é o de obter e manter uma listagem de candidatos à contratação, devidamente qualificados, que estejam à disposição e possam ser demandados e executar determinados objetos à medida que sejam convocados pela Administração Pública.

Trata-se, portanto, de disposição bastante inovadora já que a citada Lei é a primeira Lei Federal a contemplar e reger o credenciamento, concebendo-o como um procedimento auxiliar de contratação que substitui a licitação, em situações legalmente típicas de inviabilidade de competição.

Ressalte-se que a interpretação da expressão “inviabilidade de competição”, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Nesse contexto, pode-se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único, pode se dar por contratação de todos, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos poderão ser contratados.

Nessa linha, os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby:

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.” (Coleção de Direito Público. 2008. Pag. 538):

Dessa forma, só é legítimo o chamamento público para o credenciamento quando restar comprovada a inviabilidade de competição para a contratação do objeto pretendido.

Como assevera Michelle Marques da Silva:

“Interessante notar que no caso específico do credenciamento há a inviabilidade de competição diante da necessidade de que a Administração firme contrato com o maior número possível de particulares, ou seja, tendo em vista que todos os possíveis interessados poderão ser contratados, não há que se falar em competição para escolha da melhor proposta através de procedimento licitatório.” (Tratado da Nova [Lei de Licitações](#) e Contratos Administrativo comentada por advogados públicos. São Paulo, Editora JusPodivm, 2021, p. 232.)

Essa natureza do credenciamento foi explicitada no art.74, IV da Lei nº 14.133/2021, pelo que se estabeleceu que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de “objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento”. 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;

Assim, objetivando reduzir o grau de generalidade da definição do credenciamento, que ensejou uma série de questionamentos acerca da utilização do instituto por parte dos gestores públicos, o legislador estabeleceu nos incisos do art. 79 as hipóteses de utilização do credenciamento. De acordo com esse dispositivo, o credenciamento é cabível nas seguintes hipóteses:

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.

Nesse sentido, depreende-se que de acordo com a nova Lei de licitações o instituto do credenciamento somente poderá ser utilizado: a) nos casos de contratações paralelas e não excludentes, isto é, quando a solução da necessidade pública demanda a contratação concomitante ou sucessiva de todos os particulares que preencherem os requisitos previamente fixados. b) nos casos de seleção do contratado a critério de terceiros, ou seja, quando a seleção do fornecedor do bem ou fornecedor do serviço está a cargo não da Administração Pública, mas sim do beneficiário direto da prestação, cabendo ao Poder Público somente credenciar aqueles que atendem aos requisitos previamente fixados... c) nos casos de contratação de bens ou serviços negociados em mercados fluidos. Nesse tipo de situação, a realidade de mercado impõe a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação do bem ou serviço desejado, de modo que é mais vantajoso à Administração credenciar previamente uma série de potenciais interessados, aumentando assim suas chances de obter condições mais vantajosas quando do surgimento de sua demanda.

Importante observar ainda que para além de definir hipóteses de cabimento do credenciamento, o legislador estabeleceu no parágrafo único do citado artigo uma série de regras a serem observadas pela Administração visando sua utilização adequada.

Estabelece o inciso I do parágrafo único do artigo 79 que 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. Esse sítio eletrônico oficial,

naturalmente, é o assim chamado Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP), nos termos do artigo 174, §2º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. A divulgação no PNCP é obrigatória.

Nesse mesmo dispositivo, o legislador determinou que a Administração deve permitir o cadastramento permanente de novos interessados, endossando assim o entendimento firmado pelo TCU sob a égide da Lei nº 8.666/93 (Acórdão 2.707/2014 — Plenário).

O inciso II, do parágrafo único, do artigo 79, por sua vez, prevê que na hipótese de contratação paralela e não excludente, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda. Trata-se de regra que prestigia o princípio da isonomia, impondo a necessidade de a Administração tratar todos os interessados no credenciamento de maneira igualitária. Se todos os interessados que se mostrarem aptos serão selecionados, é importante que os critérios de aferição desta aptidão sejam os mesmos para todos os particulares, especialmente nos casos em que a quantidade da demanda não seja suficiente para a contratação de todos eles. Isto é, se há demanda para apenas um dado número de credenciados, é importante que a seleção dos contratados seja realizada a partir de critérios objetivos e previamente delimitados, sob pena de possível ilegalidade.

O inciso III do parágrafo único, do artigo 79, estabelece que o edital de chamamento de interessados, deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses previstas nos incisos I e II do artigo 79, deverá definir o valor da contratação. O estabelecimento de condições padronizadas de contratação segue a mesma lógica do estabelecimento de critérios para a seleção do particular credenciado a ser contratado: prestigia o princípio da isonomia, permitindo que os particulares definam de antemão se possuem condições de fornecer o objeto adequado para suprir a necessidade da Administração. Por isso é importante que o edital de credenciamento contenha as especificações técnicas do objeto a ser fornecido, bem como as exigências de habilitação a serem cumpridas pelos interessados como condição para se credenciarem.

A previsão do artigo 79, parágrafo único, inciso IV, está diretamente relacionada à impossibilidade de a Administração Pública definir um valor de referência minimamente seguro nas hipóteses de contratação de objetos comercializados em mercados flutuantes, ante a constante alteração das condições de preço. Visando garantir algum controle sobre o preço a ser praticado no momento da formalização da demanda, a Lei dispôs que, nessa hipótese, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação. Em tese, isso permite que a Administração acompanhe a curva de variação dos preços relativos ao objeto do credenciamento e identifique eventuais desvios quando da efetiva contratação.

Por sua vez o inciso V, do parágrafo único, do artigo 79, proíbe o cometimento a terceiros do objeto contratado por meio de credenciamento, sem autorização expressa da Administração. A regra serve como barreira à utilização do credenciamento como subterfúgio para a contratação de sujeitos que não preenchem sequer os requisitos mínimos estabelecidos previamente em credenciamento. Há de ser seguida, aqui, a mesma lógica que rege a subcontratação que, como se sabe, é admitida pela Lei, exceto quando utilizada como instrumento para viabilizar a cessão total do objeto do contrato.

Finalmente o inciso VI prevê que será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital. Isso quer dizer que tanto o particular pode se desvincular do credenciamento caso assim deseje, quanto que a Administração pode descredenciar particular que não cumpra com as condições fixadas no regulamento ou que pratique ato contrário à ordem jurídica e que atenta contra os objetivos do procedimento, assegurada a garantia dos direitos ao contraditório e à ampla defesa. Em qualquer caso, recomendável que o órgão ou entidade credenciador discipline a questão no edital de chamamento público, fixando os comportamentos passíveis de ensejarem o descredenciamento e o procedimento a ser seguido para que ele ocorra de maneira legítima.

Feitas tais considerações, adentra-se ao mérito procedimental do caso em tela.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021, determina os requisitos a serem observados na fase preparatória (fase interna) do processo licitatório, sendo eles:

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:

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.

No que tange ao estudo técnico preliminar, o §1º do artigo anteriormente mencionado, prevê que:

Art. 18.(...)

§ 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.

(...)

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

À luz das lições de Marçal Justen Filho, o estudo técnico preliminar “consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.” Além disso, o autor também dispôs sobre as exigências relacionadas a esse estudo:

“Evidentemente, a elaboração do estudo técnico preliminar envolve uma etapa inicial do processo licitatório e exige o desenvolvimento de múltiplas atuações da Administração”.

“O nível de aprofundamento e complexidade do estudo técnico preliminar dependerá das características da necessidade a ser atendida.”

No que tange ao estudo técnico preliminar apresentado nos autos, que deverá evidenciar a melhor solução para a demanda da Administração, observa-se que possui todos os elementos elencados no art. 18, §1º, estando, portanto, em harmonia com o mínimo exigido pela legislação.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação; estudo técnico

preliminar, previsão de dotação orçamentária; o termo de referência; a portaria de designação de comissão especial e a minuta de edital.

Assim, é possível aferir que os autos do presente processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando, desse modo evidenciado, na visão do gestor a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

De mais a mais, seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto; justificativa e objetivo do chamamento público de Credenciamento; classificação dos objetos comuns; prazos e condições de execução; condições de pagamento; deveres do Contratante e do Contratado; fiscalização do contrato; revisão de preços; extinção do contrato, prazo de vigência do credenciamento e sanções aplicáveis. Assim, o termo de referência, contém, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Quanto a minuta de edital, observa-se o cumprimento de todos os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021, sendo um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Inclusive, o documento contém anexos quais sejam: o termo de referência e a minuta do contrato. Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: definição do objeto; recursos orçamentários; condições de participação; encaminhamento e elementos da solicitação de credenciamento; habilitação; fiscalização do contrato; recurso; punições, outras informações do edital; disposições finais; e foro de julgamento.

Assim, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado pelo art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Ressalte-se que por se tratar de fornecimento de serviço a ser entregue de acordo com a necessidade do contratante, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto que não se enquadra nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

No caso dos autos, a equipe de planejamento quando da elaboração do ETP construiu e juntou aos autos ANÁLISE DE RISCO trabalhando todas prováveis e possíveis intercorrências, suas

consequências e possíveis soluções, em observância ao que a Lei 14.133/2021 e a melhor doutrina orienta a ser feito.

Presentes estas ponderações e, uma vez decidido pela administração pela utilização do Credenciamento, analisando os autos sob o pressuposto material, o presente procedimento cumpriu todos os requisitos dispostos na legislação de regência, em concordância com o disposto acima, sendo certo que, sob o aspecto formal, o edital, também, está em ordem e obedece às disposições da lei de regência.

III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica entende, mediante o exame prévio de legalidade, que a adoção do instituto do credenciamento, no caso *sub examine*, está em conformidade com o que preconizam os arts. 74, IV, 78, I, e 79, I a VII todos da Lei federal 14.133/2021, razão pela qual opinamos pela aprovação do Edital, e demais anexos, com a ressalva de publicação do aviso de chamamento público no diário oficial do município, no site oficial da municipalidade, bem como no PNCP.

É o parecer, SMJ, que remetemos a V. apreciação.

Belém, 27 de março de 2025

HUGO LEONARDO FERREIRA LIMA
Chefe da Procuradoria Jurídica/IASB