



## **PARECER JURÍDICO**

**Processo Administrativo nº.** 2025.02.14.001.

**Interessado:** Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

**Assunto:** Credenciamento para futura e eventual de empresa especializada e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos e demais profissionais de nível superior nas Unidades de Saúde: Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Hospital das Bens Aventuranças- HBA, Centro de Atenção Psicossocial- CAPS, Equipes Multiprofissionais-e-Multi, Departamento de Regulação, Controle e Avaliação – DRAC e Unidades Básicas de Saúde – UBS, por um período de 12 (doze) meses, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025.02.14.001. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO PARA FUTURA E EVENTUAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA E/OU PESSOA FÍSICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS E DEMAIS PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR NAS UNIDADES DE SAÚDE:UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO-UPA, HOSPITAL DAS BENS AVENTURANÇAS-HBA, CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL- CAPS, EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS- E-MULTI, DEPARTAMENTO DE REGULAÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO- DRAC E UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE- UBS, POR UM PERIODO DE 12 (DOZE) MESES, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VISEU/PA.

I – Inexigibilidade de Licitação, na forma de credenciamento para futura e eventual de empresa especializada e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos e demais profissionais de nível superior nas Unidades de Saúde: Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Hospital das Bens Aventuranças- HBA, Centro de Atenção Psicossocial- CAPS, Equipes Multiprofissionais-e-Multi, Departamento de Regulação, Controle e Avaliação – DRAC e Unidades Básicas de Saúde – UBS, por um período de 12 (doze) meses, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA.

II – Legalidade e possibilidade. Art. 74, caput, da Lei nº. 14.133/2021 c/c Art. 79 da Lei nº. 14.133/2021.

III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

### **01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.**

1. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.



2. Dito isso, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º e § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

*(...)*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

3. Sendo assim, passa-se à análise dos atos preparatórios até então realizados pela administração municipal, para fins de análise de conformidade com a Lei nº 14.133/21, e demais regulamentos.

## **02. RELATÓRIO.**

4. Através do Ofício nº 127/2025-DLCA, o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, dando prosseguimento ao trâmite processual, encaminha a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da Inexigibilidade de Licitação, na forma de credenciamento para futura e eventual de empresa especializada e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos e demais profissionais de nível superior nas Unidades de Saúde: Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Hospital das Bens Aventuranças- HBA, Centro de Atenção Psicossocial- CAPS, Equipes Multiprofissionais-e-Multi, Departamento de Regulação, Controle e Avaliação – DRAC e Unidades Básicas de Saúde – UBS, por um período de 12 (doze) meses, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA.

5. Instruem os autos os seguintes documentos:

*a) Ofício nº 0.096/2025/GS/SEMUS/PMV, no qual a Secretaria Municipal de Saúde encaminha para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento o Documento de Formalização de Demanda, em conjunto com os documentos que deram início ao procedimento;*

*b) Memorando nº 22/2025-GS/SEGP, no qual a Secretaria de Gestão e Planejamento encaminha ao Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual, a solicitação realizada pela Secretaria Municipal de Saúde, para instrução do procedimento;*

*c) Memorando nº 0.027/2025-DPTCA/SEGP, do Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual para a Secretaria*



- Municipal de Gestão e Planejamento, encaminhando Estudo Técnico Preliminar e Matriz de Riscos solicitados;*
- d) Ofício nº 026/2025-GS/SEGP, no qual a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento encaminha para a Secretaria Municipal de Saúde o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos;*
- e) Ofício nº 0.180/2025/GS/SEMUS/PMV, no qual a Secretaria Municipal de Saúde encaminha o Termo de referência para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, estando o Termo de Referência anexado no referido ofício;*
- f) Memorando nº 112/2025-GS/SEGP encaminhado pela Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento ao Departamento de pesquisa de preço- DPP, solicitando a realização da pesquisa de preço por meio do Mapa comparativo e pesquisa de mercado, conforme solicitado no Termo de Referência;*
- g) Memorando nº 024/2025-DPP/SEGP, encaminhando o relatório de Cotação de preços e Mapa Comparativo, estando os referidos documentos anexados ao ofício;*
- h) Memorando nº 122/2025-GS/SEGP, encaminhado pela Secretaria de Gestão e Planejamento ao Setor de Contabilidade, solicitando a Dotação orçamentária;*
- i) Memorando nº 081/2025-SC/SEFIN, encaminhado pelo Setor de contabilidade para a Secretaria de Gestão e planejamento, encaminhando a Dotação Orçamentária;*
- j) Memorando nº 123/2025-GS/SEGP, solicitando a Autuação de Procedimento Administrativo e elaboração de Minuta de contrato;*
- k) Protocolo do Processo Administrativo nº 2025.02.14.001*
- l) Ofício nº 127/2025-DLCA do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos para a Procuradoria Jurídica, solicitando a emissão de Parecer Jurídico Inicial e análise da minuta do contrato;*
- m) Minuta do contrato;*

6. Em estrita observância aos preceitos legais, observa-se que os documentos existentes no processo administrativo, aparentemente, estão de acordo com os atos essenciais ao prosseguimento do feito, havendo zelo para com os princípios gerais da licitação na realização dos atos administrativos necessários a contratação pretendida.

7. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica para análise.

8. É o relatório.

### **03. FUNDAMENTAÇÃO. DA INEXIGIBILIDADE POR CREDENCIAMENTO.**

9. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas gerais atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

“Art. 37. (...)”



*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ”*

10. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no dispositivo constitucional acima descrito e, segundo o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por finalidade:

*Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*

*I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*

*II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*

*III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;*

*IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.*

*Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.*

11. Mesmo sendo obrigatório, a lei prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

12. A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

13. Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

14. Nesse ínterim, o art. 78 incisos I da referida Lei, elenca o credenciamento como um dos procedimentos auxiliares da Licitação. Procedimentos auxiliares da Licitação são instrumentos ou etapas preparatórias preliminares, que visam dar suporte, organizar, padronizar ou facilitar a condução das licitações e contratações públicas. Destaca-se, que não são modalidades licitatórias, mas sim mecanismos de apoio que podem ser utilizados conforme a conveniência e oportunidade da Administração pública.



*Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:*

I- *Credenciamento*

15. O art. 79 da Lei 14.133 de 2021 versa diretamente sobre o credenciamento, evidenciando a possibilidade de realização de contratação Direta por meio do referido procedimento auxiliar, quando mediante a realização de uma chamada pública, todos os interessados que se enquadrem nos requisitos exigidos previamente as contratações possam ser contratadas nas mesmas condições, vejamos:

*Art. 79. A administração poderá realizar contratação direta para prestação de serviços ou fornecimento de bens por meio de credenciamento, quando houver chamada pública para que todos os interessados que preencham os requisitos exigidos possam ser contratados em condições uniformes.*

16. Aliado a isso, destaca-se que o Art. 74, inciso III, da mesma Lei, prevê que a Licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição, hipótese em que se enquadra o credenciamento, dado que não se trata de competição entre os interessados, mas sim de habilitação de todos os que atendam aos requisitos pré-estabelecidos, **com valores de serviços igualmente pré-fixados.**

17. No processo em tela, a inviabilidade de competição também se justifica pela natureza técnica dos serviços, tendo em vista a falta de profissionais técnicos concursados para estes serviços no município, de forma que as qualificações desses profissionais interessados serão analisadas de acordo com os requisitos estabelecidos em edital, credenciando-se de forma digital, sem competição, de forma que a contratação ocorrerá de acordo com a necessidade entendida.

18. Nesse sentido, o estudo técnico preliminar apontou que a falta do fornecimento desses serviços implicará em prejuízos para a Administração pública, de forma que a contratação Direta em tela tem o objetivo de melhorar a acessibilidade, a qualidade e a eficiência dos cuidados de saúde que são disponibilizados para população.

19. Ademais, o credenciamento visa garantir a isonomia, a eficiência administrativa e a ampla participação de interessados, conforme os princípios gerais da Administração públicos insculpidos no art. 5 da Lei 14.133/2021 e no Art. 37 da Constituição Federal.

20. O credenciamento, nesse contexto, caracteriza-se como uma solução tecnicamente adequada e juridicamente segura, quando houver multiplicidade de potenciais prestadores e o objetivo for formar um cadastro de prestadores habilitados, nos quais a administração pública poderá demandar os serviços conforme a necessidade, respeitando os valores previamente fixados em instrumento convocatório.

21. Nesse sentido, o Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior afirma: (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

*“O conceito de inexigibilidade de licitação cinde os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a*



*disputa.”*

22. Assim a licitação é sempre inexigível quando exista a inviabilidade da competição. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, que a inviabilidade de competição é uma consequência que tem diferentes causas que, por sua vez, consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

23. Dessa forma, a inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido. Nesse quesito vale destacar excerto da explicação do ilustre professor:

*...a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade...*

*Isso permite afirmar que a inviabilidade de competição é uma característica do universo extra normativo mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. Essa circunstância permite compreender a expressão “objeto singular”, que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”.*

*Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.*

24. Portanto, a contratação por credenciamento, observadas a diretriz do edital de chamamento público, dos princípios administrativos e da legislação vigente, representa uma medida legítima e eficaz para assegurar a ampliação da cobertura assistencial, o atendimento humanizado e ininterrupto da população e a otimização dos recursos públicos, configurando-se como instrumento essencial ao pleno funcionamento da rede municipal de saúde. Neste sentido entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação por meio do procedimento auxiliar credenciamento, nos moldes do que aqui foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.

#### **04. DA DOCUMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO MEDIANTE CREDENCIAMENTO:**

25. Deverá constar no referido processo todos os elementos que a nova lei de licitação nº 14.133/2021, exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade, e, também o preço referência estabelecido no Estudo Técnico Preliminar.

<sup>1</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010. p. 356-359.



26. Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

27. Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, vejamos:

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*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.*

## **05. DO TERMO DE REFERÊNCIA.**

28. O Termo de referência apresentado para instrução do processo em tela encontra-se em conformidade com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, atendendo aos princípios da legalidade, do planejamento, da eficiência e transparência que regem as contratações públicas.

29. Observa-se que o documento contempla de forma clara e objetiva os elementos essenciais previstos no art. 6º, inciso XXIII, tais como: objeto de contratação, justificativa da necessidade, requisitos de execução, critérios de mensuração e pagamento, forma de prestação de serviço, prazos, metas e resultados esperados, entre outros. Além disso, a definição do objeto mostra-se compatível com as demandas da Administração, e os critérios técnicos e operacionais apresentados são adequados à natureza do serviço a ser prestado.

30. Aliado a isso, contemplou o presente termo de referência no item 3.3, a tabela de preços, observando-se que os valores propostos encontram-se adequadamente fundamentados, conforme dispõe o art.23 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe da estimativa do valor da contratação.

31. A Administração demonstrou ter adotado critérios técnicos e fontes confiáveis para a formação da estimativa, evidenciando e respaldando os valores demonstrados na tabela de preços apresentadas.

32. Dessa forma, conclui-se que o Termo de referência e a tabela de preços constante no referido documento atende aos requisitos legais e técnicos exigidos, não havendo óbices jurídicos a sua utilização como base para o credenciamento ou futura contratação.



#### **06. DA MINUTA DO EDITAL.**

33. A minuta de edital de credenciamento do processo em tela apresentada para análise encontra-se, em princípio, juridicamente adequada, observando os princípios e requisitos previstos na Lei 14.133/2021, especialmente no que tange a isonomia, objetividade dos critérios de habilitação, publicidade e transparência.

34. Verifica-se que o edital estabelece critérios objetivos e impessoais para o credenciamento, com a exigência de documentação técnica e legal compatível com natureza dos serviços a serem prestados, em conformidade com o interesse público e a finalidade da contratação. Não foram identificadas cláusulas que limitem, de forma indevida ou desproporcional, a participação dos interessados.

35. Destaca-se ainda, que o edital prevê prazo razoável e suficiente para que todos os interessados possam se habilitar, garantindo ampla concorrência e respeitando o princípio da isonomia, conforme preceitua o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

36. Quanto a distribuição de demanda entre os credenciados, o instrumento convocatório apresenta regras claras, previsíveis e equitativas, com critérios técnicos para alocação de serviços, de modo a evitar discricionariedade excessiva por parte da Administração. Essa definição prévia assegura transparência, tratamento igualitário entre os credenciados e respeito ao princípio da eficiência.

37. Assim, a minuta do edital atende aos requisitos legais e aos princípios que regem a Administração pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, não se identificando óbices jurídicos à continuidade do procedimento, desde que mantida a conformidade observada nesta análise preliminar.

#### **07. DA MINUTA DO CONTRATO.**

38. Por fim, da análise da minuta do contrato acostado aos autos entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.

39. Estando, pois, o instrumento de contrato aparentando plena regularidade legal sobre suas cláusulas, conclui o que segue.

#### **08. CONCLUSÃO.**

40. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria Jurídica opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Processo Licitatório, na forma de credenciamento haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

41. Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

42. Viseu/PA, 17 de abril de 2025.

*Procurador-Geral do Município de Viseu/PA*  
*Agérico H. Vasconcelos dos Santos*  
*Dec. nº 16/2025*