**PARECER JURÍDICO Nº 472/2025 – PROCURADORIA JURÍDICA**

Recebido em 07 / 11 / 2025 ;
15:30 ;

**Interessado:** Departamento de Licitação

**Assunto:** Abertura de Processo Licitatório - Chamada Pública – Credenciamento nº 015/2025

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ABERTURA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CHAMADA PÚBLICA. CREDENCIAMENTO DE PESSOAS FÍSICAS E/OU JURÍDICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTAS ESPECIALIZADAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS. LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 084/2023. POSSIBILIDADE.**

## I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico acerca da possibilidade para controle prévio de legalidade na abertura de procedimento licitatório na modalidade de Chamada Pública – Credenciamento, na hipótese de contratação Paralela e não excludente, cujo objeto é CREDENCIAMENTO DE PESSOAS FÍSICAS E/OU JURÍDICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTAS ESPECIALIZADAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS, em atendimento às demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Sapezal/MT.

O pleito está instruído com os seguintes documentos: Documento Formalização de Demanda-DFD; Estudo Técnico Preliminar; Planilha de Referência de Preços e Orçamentos; Planilha de quantitativo; Nomeação de fiscais; Solicitação de compras; Termo de Referência; Portaria nomeando membros da Comissão de Contratação; Certificação de andamento processual; Edital e anexos.

Em síntese, é o relatório do necessário.

Passo a opinar.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, é oportuno expor que não compete a essa Procuradoria adentrar ao mérito administrativo da contratação, apontado se as razões encartadas na justificativa da contratação refletem, efetivamente, as reais necessidades públicas, visto que compete ao Gestor Público tais funções. Cabendo, portanto, a análise estritamente jurídica do processo proposto nos termos do *caput* do art. 53 da Lei de Licitação e Contratos Administrativos.

Seguindo, as entidades político-administrativas possuem a competência de planejar, executar, controlar e ajustar os serviços públicos, cabendo-lhes repassar à iniciativa privada parcela de suas atribuições, nos termos da Constituição Federal e das leis.

A Constituição Federal, no artigo 199, § 1º, autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada, atuando de forma paralela, cumulativa com o Estado, com o intuito de garantir a universalidade e igualdade no acesso à saúde e maior eficiência na sua prestação.

O credenciamento é a transferência à particulares de uma atividade técnica, meramente instrumental, não configurando delegação de poder de polícia, muito menos de serviço público, sendo atualmente muito utilizado pela Administração Pública, em caráter complementar, ao teor do art. 199, §1º, da CF/88, com vistas à própria garantia de atendimento ao direito fundamental à saúde.



Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Bairro Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

No âmbito infraconstitucional, a Lei do SUS (nº 8.080/90), dando concretude à disposição constitucional, estabeleceu em seu artigo 24 que é possível se socorrer da iniciativa privada para completar o aparato estatal quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área.

No que se refere ao âmbito regulamentar, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 1.034/2010 em seu artigo 2º, dispôs que, quando forem insuficientes as disponibilidades para garantir a assistência à população, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, devendo para tanto comprovar: *a) a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e b) a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.* Nota-se que resta abarcado aos autos justificativa suscinta e pertinente elaborado pelo gestor da pasta solicitante.

Compete mencionar que as despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada não devem ser computadas no cálculo da despesa com pessoal, desde que observados os seguintes requisitos cumulativos (Resolução de Consulta nº 16/2013 TCE/MT):

> *a) não correspondam a atribuições de categorias funcionais, com cargos vagos, que se destinam ao fim específico objeto da complementação;*
> *b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço; e,*
> *c) os serviços de saúde não sejam transferidos por completo para a iniciativa particular pela Administração Pública, em afronta aos ditames constitucionais.*

O próprio TCU – Tribunal de Contas da União adotou o referido sistema para prestar assistência médica aos seus próprios servidores, tendo como exemplo a utilização deste critério pela Previdência Social, para atendimento dos segurados em geral. Após corroborar o entendimento doutrinário segundo o qual o credenciamento pode ser entendido como *"a permissão de execução de serviços, caracterizada pela unilateralidade, discricionariedade e precariedade"*, registrou o Tribunal de Contas da União que o sistema de credenciamento atende aos princípios norteadores da licitação.

Este entendimento é balizado pelo TCU conforme TC-008.797/95-5 – Projeto de Resolução Relativamente à Assistência Médica. Neste estudo interno, o eminente Ministro Homero Santos advoga a inexigibilidade da licitação e a realização de um processo público de contratação muito semelhante ao aqui proposto. *In verbis:*

> *"1 – dar ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, podendo a Administração utilizar-se suplementarmente e a qualquer tempo, com vistas a ampliar o universo dos credenciados, de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional*
> *2 – fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;*
> *3 – fixar, de forma criteriosa, tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais, e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;*
> *4 – consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex), da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados.*
> *5 – estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;*
> *6 – permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;*
> *7 – prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando que notifique ao TCU, com antecedência fixada no termo;*


Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Bairro Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

*8 – possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e*
*9 – fixar as regras que devem ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. Proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em brando)"*

O TCU, ao longo dos anos, já referendou a validade do Credenciamento, vide, por exemplo, Acórdãos 1.751/2004-Plenário, 2.731/2009-Plenário, 351/2010-Plenário, 1.215/2013-Plenário, 3.567/2014 - Plenário, 2.140/2016–1ª Câmara, 2504/2017-1ª Câmara, 784/2018-Plenário.

Além disso, cabe remeter ao entendimento contido no Acórdão nº 352/2016 – Plenário do TCU, relatado pelo Min. Benjamim Zymler, enunciado *in verbis*:

*"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".*

O TCE/MT, no Parecer da Consultoria Técnica 119.601/2014, enfrentou o tema e esclareceu inteligentemente:

*"Neste rastro, observa-se que a chamada pública para credenciamento pode ser realizada quando a Administração Pública pretende contratar com todos os interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos em edital, configurando-se assim a inviabilidade de competição ensejadora da inexigibilidade de licitação. (...) Ademais, observa-se que a figura do credenciamento é, em regra, utilizada para a contratação de prestação de serviços e não para a contratação de fornecimento de bens."*

Atualmente, com base na NLLCA – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a Lei nº 14.133/2021 foi pontual quando estabeleceu a possibilidade do credenciamento como um procedimento auxiliar, insculpido no art. 78, I e artigo 79.

No tocante ao credenciamento a lei assim trata:

*"Art. 6, inciso XLIII - credenciamento: 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;"*

O artigo 79 da NLLCA fez previsão de três hipóteses de contratação quando se fala em credenciamento. Ao caso presente a escolha que melhor se adequa é a hipótese Paralela e não Excludente, que possui a seguinte finalidade: *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;* assim como o próprio texto legal diz a razão da escolha se denota na possibilidade de se eleger inúmeros particulares para contratar com a Administração, com condições padronizadas. Todos que pretenderem executar o objeto do credenciamento, demonstrando aptidão, serão credenciados para futura contratação com a Administração.

Não é demais suscitar, acerca de um requisito importante que é o período do credenciamento, ou seja, enquanto estiver aberto o particular interessado poderá, a qualquer tempo, se apresentar e entregar a documentação para se credenciar. Isso, obviamente, enquanto a Administração mantiver interesse na contratação do serviço. Essa regra é insculpida no regulamento do credenciamento Decreto Municipal nº 084/2023.


Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Bairro Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

Prefeitura Municipal de Sapezal
FOLHA Nº 152

Por último, enaltecemos que em quaisquer das situações, conforme artigo 26 da Lei Orgânica da Saúde – Lei Federal nº 8.080/90 – os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Ademais, aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados, é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

Conforme requisitos legais, se pode dizer que foi apresentado a necessidade, na emissão do Documento de Formalização da Demanda-DFD pela Secretaria correspondente, onde justificou a necessidade do processo administrativo, escolha da modalidade, pretensão de conclusão e atendimento aos serviços públicos disponíveis.

Foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar anexado ao edital da licitação, conforme requisito legal - art. 18 §1º da Lei nº 14.133/2021.

Haja vista que a confecção do termo de referência é peça indispensável na fase preparatória (art. 18, II da Lei nº 14.133/2021), é possível afirmar a presença deste no processo licitatório contendo os elementos previstos na legislação definição do objeto, quantitativo e valores, requisitos da contratação e qualificação técnica (profissionais aceitos na prestação dos serviços), obrigações das partes, forma e critério de execução, recebimento e pagamento, estimativa do valor da contratação, prazo do termo de credenciamento e fiscais responsáveis pela fiscalização. Ressalto, ainda, que se trata de um documento de cunho eminentemente técnico, não cabendo a essa Procuradoria tecer maiores considerações acerca de seu conteúdo, limitando-nos ao exame dos aspectos jurídico-formais da contratação.

O balizamento foi realizado com preços públicos, devidamente justificado nos autos pelo servidor responsável pela sua elaboração, o qual é ciente das normativas aplicadas ao caso para elaboração da cesta de preços, nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

Vale considerar que a responsabilidade pelas pesquisas de preços, assim como pela elaboração do Termo de Referência e das exigências de habilitação, é dos setores e pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto (Acórdãos nº 3.516/2007, 3.213/2019 e 1.844/2019-Plenário, todos do TCU – art. 5º e 10º do Decreto Municipal nº 31/2024).

No tocante ao Edital e anexos do chamamento público (fase preparatória – art. 18 da Lei nº 14.133/2021) diz-se-que está em perfeita consonância com as disposições legais, pois apresenta o número de ordem em série anual; o nome da repartição interessada e de seu setor; o tipo e modalidade da licitação; o local, dia e hora para recebimento da documentação; o objeto da licitação em descrição sucinta e clara; prazo e condições para assinatura do Termo de Credenciamento; formas de execução dos serviços; sanções para o caso de inadimplemento; condições para participação na licitação; critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; critério de reajuste; condições de pagamento; instruções e normas para os recursos; condições de recebimento do objeto da licitação; valores da contratação (art. 79, III), outras indicações específicas ou peculiares da licitação; e, por fim, os anexos necessários.

Relacionado à qualificação para fins de Habilitação, foram exigidos os documentos indispensáveis para a futura contratação da empresa, bem como para execução do objeto, nos termos do artigo 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto a análise da minuta do Termo de Credenciamento, vejamos que atende ao exigido na Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas necessárias dos contratos administrativos.

Por último, destaco que foi nomeado Comissão de Contratação em Portaria do Gestor Municipal.



Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Bairro Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

Prefeitura Municipal de Sapezal
FOLHA Nº 153

**III – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, opinamos pelo **prosseguimento** do procedimento licitatório com as cautelas de estilo, devidamente atrelada aos dispositivo do credenciamento a saber: art. 74, IV, c/c art. 78, I, c/c art. 79, I, todos da lei retromencionada.

Alertamos também para que seja observado o disposto no art. 7º do Decreto Municipal nº 084/2023 quanto ao prazo de duração do credenciamento e demais disposições vinculadas naquele regulamento, como condição de eficácia para a validade do certame.

Quanto a publicidade, alerta-se para que seja dado maior alcance a publicidade do extrato de abertura no PNCP, Diário Oficial do Ente, bem como manter o edital e anexos junto ao PNCP e site oficial do Ente público, nos termos do art. 54 e seus parágrafos e art. 79, parágrafo único, inciso I do multicitado diploma legal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sapezal – MT, 07 de novembro de 2025

**José Leonardo do Nascimento Oliveira**
Assessor Jurídico



Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Bairro Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br