



PARECER JURÍDICO

Ao Departamento de Licitações
Município de Sítio d'Abadia – GO
Processo administrativo n. 0066/2025
Credenciamento n. 001/2025

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da legalidade da realização de credenciamento de interessados em prestar serviços de saúde, abrangendo atendimentos médicos, ambulatoriais, hospitalares, exames laboratoriais e de imagem, bem como de outros procedimentos necessários para atender às demandas da população.

O referido parecer jurídico encontra respaldo no art. 53, § 4º c/c art. 72, III, da Lei Federal n.º 14.133/21, bem como nas Instruções Normativas nº 008/2023 e 009/2023, do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/GO.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Do caráter opinativo do parecer jurídico

Inicialmente, cumpre informar que é objetivo desta manifestação assistir a autoridade competente no controle prévio de legalidade, sem, no entanto, tecer considerações acerca dos aspectos de natureza técnica, mercadológica, ou de conveniência e oportunidade.

Isso ocorre em razão de restar subentendido que o órgão demandante cuidou de determinar regularmente as especificações técnicas do presente procedimento, inclusive quanto ao objeto da contratação, características, avaliações mercadológicas e preço estimado e, em razão disso, tampouco é papel desta Assessoria realizar a auditoria do procedimento.



Ademais, convém ressaltar o caráter opinativo¹ do parecer emitido por esta Assessoria, que é obrigatório, mas não vinculativo, haja vista que o poder decisório recai sobre o gestor, que pode ou não seguir as orientações emitidas pela peça técnico-jurídica.

II.II – Análise do processo

O processo conta com documento de formalização da demanda; estudo técnico preliminar; tabela de valores; descrição das atividades a serem realizadas; termo de referência; documento de estimativa de despesa; demonstração de compatibilidade orçamentária; autorização; e minuta de edital.

Tais documentos fazem referência ao procedimento previsto no art. 72, da NLLC, que estabelece como deve ser instruído o processo de contratação direta.

Como se sabe, no âmbito da Administração Pública a licitação é a regra, nos termos do que prevê o art. 37, XXI, da Constituição Federal, entretanto, consoante previsão desse mesmo dispositivo constitucional, é hipótese legal de contratação a dispensa e a inexigibilidade de licitação, comumente conhecidas como contratação direta.

Os casos de contratação direta estão previstos na NLLC e, no caso em apreço, encontram esteio no art. 74, IV, do diploma legal:

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;

¹ Atipicidade da conduta imputada. **Ausência de demonstração do dolo específico.** Agravante que, na qualidade de chefe da Assessoria Técnica da Administração Regional, emitiu parecer favorável a contratação. **Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante.** Ineficiência da denúncia na demonstração da vontade conscientemente dirigida, por parte da agravante, de superar a necessidade de realização da licitação. Abusividade da responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha supostamente resultado dano ao erário (v.g., MS nº 24.631/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 1º/2/08).



Assim, é possível concluir que, o credenciamento é um meio de contratação direta aplicável quando não há competição.

Demais regras gerais do credenciamento estão dispostas no art. 79 da Lei n. 14.133/21:

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.

Observando o caso em tela, cujo objetivo é contratar pessoas jurídicas ou físicas para prestação de serviços em saúde, é possível discernir que estamos diante de um processo de contratação paralela e não excludente.

Importante ressaltar, além da NLLC, devemos ter cuidadosa análise quanto aos critérios do Decreto Municipal n. 1.126/24, que delimita o procedimento para realização do credenciamento em âmbito municipal, bem como a Instrução Normativa nº 008/2023 e 009/2023 do TCM/GO.

II.II.I – Do Estudo Técnico Preliminar



Optou-se pelo Estudo Técnico Preliminar Simplificado, sendo que, obrigatoriamente, deve conter os tópicos do § 2º, do art. 18, da NLLC.

Nota-se que no ETP que consta do processo, existe a descrição da necessidade da contratação, o indicativo de que a contratação está alinhada com o orçamento municipal, os requisitos de contratação, as estimativas de quantidades e valores, a justificativa para parcelamento ou não da contratação e a conclusão.

Em linhas gerais, é possível observar o atendimento dos requisitos formais, contudo, há ponto que deve ser objeto de maior atenção, que se trata da estimativa de quantidade e valores.

Ora, é mencionado que o valor teve por base levantamento de preços do mercado, todavia, não há qualquer comprovação de que houve uma pesquisa de mercado. Juntou-se aos autos tabela aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde, mas não existiu qualquer documento que justifique a apresentação dos valores que estão dispostos no documento citado anteriormente.

É de extrema relevância que os preços lançados no processo de contratação sejam correspondentes à realidade de mercado, garantindo que a Administração Pública não será prejudicada, e neste sentido, a recomendação é que sejam juntados os documentos que representem as fontes dos valores da tabela.

Outro aspecto relevante, é a indicação do preço global da contratação, malgrado seja possível discernir pelos valores unitários e as quantidades pretendidas, é interessante que haja indicação do valor global que a administração pretende contratar.

Noutro giro, cumpre asseverar a necessidade de comprovação dos quantitativos e dos serviços selecionados para credenciamento. Em que pese tenha sido certificado que o quantitativo e os serviços foram baseados em contratações anteriores, isto não ficou comprovado nos autos, carecendo de esclarecimentos e comprovações específicas acerca dos motivos que levaram à Administração a esses serviços e quantidades.



Logo, o planejamento deve sim ser feito, considerando a utilização daquele produto/serviço em exercícios anteriores, estudos mercadológicos, o que está previsto em lei e tem sido objeto de fiscalização latente dos órgãos de controle externo.

Assim, é recomendação dessa Assessoria que as quantidades contratadas sejam compatíveis com a realidade fática e estudos preliminares, inclusive para que se evite o desperdício de recursos públicos com a contratação de serviços desnecessariamente e repetitivamente, em respeito ao princípio da economicidade, planejamento e eficiência.

II.II.II – Do Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que dará origem ao edital do processo licitatório, sendo ponto fundamental no processo de contratação pública.

O art. 6º, inciso XXIII, da NLLC, estabelece os parâmetros descritivos que o Termo de Referência deve conter:

Art. 6º *Omissis*

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;



- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Em análise detida do Termo de Referência, nota-se simplificação em demasia e ausência de itens que devem integrar o documento.

Acerca da simplificação exagerada, temos: (i) definição do objeto, que está extremamente rasa, não contempla todos os tópicos que deve contemplar conforme a alínea “a” do dispositivo supracitado; (ii) forma e critério de seleção do fornecedor, uma vez que não há o menor detalhamento; (iii) as estimativas de valor de contratação não são acompanhadas das memórias de cálculo e documentos que lhe dão suportes, tendo em vista que não existe comprovação prévia de estudos de mercado para elaboração da tabela; e (iv) adequação orçamentária, já que somente há menção que os recursos para pagamento são oriundos do orçamento municipal, mas não há menção a rubricas e melhor delimitação.

Sobre as ausências de informações, enumera-se: (i) não há fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; (ii) não há modelo de gestão do contrato; e (iii) não há critérios de medição e de pagamento.

Do mesmo modo como foi recomendado no ETP, é relevante dizer que no Termo de Referência não existe menção ao valor global de contratação.



Certamente o Termo de Referência necessita de elaboração mais detalhada para que possa atender os requisitos da legislação, do contrário, será um ato cuja validade poderá ser prontamente questionada, uma vez que simplificado de forma exagerada e sem a presença de elementos obrigatórios.

Igualmente, há que ser observada a necessidade de comprovação das razões que motivaram os quantitativos e serviços discriminados do ETP e no TR, conforme recomendado no tópico destinado ao ETP.

Deste modo, a recomendação que o Termo de Referência seja objeto de maior atenção e correções, observando os tópicos acima listados de simplificação exacerbada e ausência de informações.

II.II.III – Do detalhamento do edital

O edital é a peça fundamental que possibilita o credenciamento a ocorrer de maneira legal, conforme previsão legal.

Ademais, o Decreto Municipal n. 1.126/24 dá maior ênfase ao edital, esmiuçando os tópicos obrigatórios que devem compor o instrumento convocatório, conforme se observa pelo art. 8º, inciso IX e suas alíneas.

Quanto aos requisitos exigidos pela regulamentação municipal, nota-se que estão devidamente preenchidas.

- ✓ O edital deixa inequívoco o objeto a ser licitado;
- ✓ O anexo I, traz o quantitativo estimado de cada item;
- ✓ Os requisitos de habilitação e qualificação técnica estão presentes;
- ✓ O prazo em dias úteis para análise dos documentos do interessado está indicado no item 4.4 do edital;
- ✓ O prazo para impugnações e recursos está descrito no item 5.6 do edital;
- ✓ O valor a ser pago pelos serviços está descrito no curso do processo, sendo que no item 8 há os critérios para que o credenciado receba o valor quando prestar os serviços;



- ✓ Os critérios para ordem de contratação e distribuição de demanda estão elencados no item 13 do edital;
- ✓ As hipóteses de descredenciamento estão listadas no item 14 do edital;
- ✓ As regras de fiscalização e gestão do contrato estão lançadas no item 7 do edital;
- ✓ As sanções estão presentes no item 10 do edital, denominadas na hipótese como “penalidades”;
- ✓ Quanto aos critérios de pagamento, conforme já citado, estão presentes no item 9 do edital.

Notadamente, do ponto de vista do aspecto formal, o edital preenche todas as exigências legais, no mesmo sentido das demais peças administrativas que instruem o processo.

II.II.IV – Orientações gerais e ressalvas

Malgrado os requisitos estejam atendidos, é relevante tecer orientações que visam auxiliar na instrução do processo visando privilegiar a transparência.

A ausência de indicação do valor global deve ser corrigida, constando especialmente no ETP e no TR.

Ainda há necessidade de comprovação do fundamento dos valores lançados na tabela de procedimentos e serviços, de modo a atender o art. 12, da IN 08/2023, do TCM/GO:

Art. 12. Os preços dos procedimentos e serviços objeto de credenciamento de prestadores de serviços de saúde deverão ser expressos em tabela amplamente divulgada, submetida à apreciação do Conselho Municipal de Saúde, e seguirão os referenciais oficiais do Sistema Único de Saúde.

§ 1º Poderá haver a fixação de outros valores, desde que amparados em justificativa técnica e econômica, por meio de estudo técnico preliminar, quando elaborado, bem como em pesquisa de mercado.



§ 2º É vedado o ajuste de preço do contrato ou de remuneração específica por critérios e patamares diferentes do previsto na tabela de procedimentos e serviços.

Ademais, embora a utilização do credenciamento esteja devidamente indicada no ETP, é de bom alvitre que seja elaborado documento específico que justifique a adoção do procedimento auxiliar.

Noutro giro, a necessidade de comprovação dos quantitativos e dos serviços indicados no artefato é um ponto que merece ser observado. Conforme retro mencionado, apesar da certificação de que os quantitativos e os serviços foram baseados em contratações anteriores, isto não ficou comprovado nos autos, carecendo de esclarecimentos e comprovações específicas.

E, por fim, calha asseverar a relevância do respeito à segregação de funções, princípio recepcionado pela Lei Federal nº 14.133/2021 e que deve ser observado ao tempo da realização das contratações públicas.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, resguardado o poder discricionário do gestor público no que diz respeito a oportunidade e conveniência da contratação em espeque, **desde que atendidas as observações lançadas neste parecer**, salvo melhor juízo, essa Assessoria, não faz óbice à continuidade do expediente.

Destarte, acatadas as recomendações supra, o processo não carece de reanálise dessa Assessoria.

De Alto Paraíso de Goiás para Sítio d'Abadia, 24 de janeiro de 2025.

Ester Mary Garcêz de Mendonça

OAB/GO nº 60.204