



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER

EMENTA: LICITAÇÃO. Fase interna. Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação. Artigos 6º, XLIII, 74, IV e 79. Transporte rodoviário de pacientes e acompanhantes para tratamentos de média e alta complexidade em Campo Grande/MS e Cascavel/PR. Constatação de incongruências relevantes na transposição dos resultados para o TR e para o edital: inversão de valores unitários por quilômetro entre as rotas, inversão de quilometragem em quadro do TR, e divergência entre valores unitários, quantidades e totais apresentados, entre outras inconsistências. Conclusão pela viabilidade jurídica do credenciamento, em tese, mas com **condicionamento expresso** à prévia correção das inconsistências técnico-econômicas e redacionais apontadas, antes da publicação do edital e da celebração dos termos de credenciamento. (art. 78, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021).

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo de licitação, na modalidade Credenciamento, de pessoas jurídicas especializadas na prestação de transportes rodoviário de passageiros, destinado ao atendimento de pacientes e acompanhantes residentes no Município de Caarapó/MS para deslocamentos a consultas, retornos, procedimentos, cirurgias e exames especializados de média e alta complexidade, agendados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), nas cidades de Campo Grande/MS e Cascavel/PR.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 1.819.278,00 (um milhão, oitocentos e dezenove mil, duzentos e setenta e oito reais)**, para um total



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

de **261.600 km**, sendo 153.600 km para Campo Grande/MS e 108.000 km para Cascavel/PR, ao longo de 12 meses - (f. 029).

Constam dos autos o documento de formalização da demanda (fls. 03-04); o Estudo Técnico Preliminar (ETP) – fls. 05-19; o termo de referência (fls. 021-030; a pesquisa de preços (fls. 033-063), e a reserva orçamentária (f. 65).

No Documento de Formalização de Demanda nº 011/2025, subscrito pela Secretaria Municipal de Saúde, indicando o objeto, a necessidade, a estimativa de demanda anual (384 viagens, cerca de 8.000 passageiros/ano), a urgência do serviço e as dotações orçamentárias.

No Estudo Técnico Preliminar, contendo descrição detalhada da necessidade, análise de alternativas de solução (PPP, frota própria, convênios, aplicativos, contratação de empresa por quilômetro rodado), justificativa da solução escolhida, estimativa de demanda e de quilometragem (153.600 km/ano para Campo Grande e 108.000 km/ano para Cascavel), riscos, impactos, viabilidade técnica e econômica.

Termo de Referência, com especificação do objeto, quantidades em km, requisitos de habilitação e qualificação técnica, obrigações da contratada, condições de execução, medição e pagamento, gestão e fiscalização.

Pesquisa de Preços – Subanexo X – Mapa de Cotação com Validação de Preços, planilha de Análise Crítica (médias, desvios-padrão e coeficientes de variação) e Relatório de Pesquisa de Preço/Mercado, com utilização combinada de dados do PNCP, contratações similares e cotações de fornecedores locais;

Minuta de Edital de Credenciamento, com justificativa da não participação de consórcios, solicitação e autorização para abertura de processo, regras de participação, documentação de credenciamento, habilitação, análise da documentação, distribuição da demanda, divulgação e publicação, contratação, execução, preço, reajuste, penalidades, dotação orçamentária, proteção de dados pessoais e demais cláusulas.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A Minuta de Termo de Credenciamento, disciplinando objeto, regime de execução, obrigações do credenciante e do credenciado, preço, reajuste, pagamento, dotação orçamentária, vigência, penalidades, responsabilidade civil, fiscalização, descredenciamento, publicação e foro.

O processo foi instruído com o Decreto Municipal n.º 134, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a fase preparatória dos processos licitatórios (fls. 082-095); com o Decreto Municipal n.º 136, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a atuação do agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio (fls. 096-106); com o Decreto Municipal n.º 035, de 27 de março de 2024, que regulamenta o procedimento auxiliar de credenciamento (fls. 0107-0120); com o Decreto Municipal nº 017/2025, de 08 de janeiro de 2025, que designa os agentes que vão atuar como agentes de contratação, comissão permanente de contratação e pregoeiro (fls. 0123-0126); com a Portaria n.º 444/2025, de 19 de setembro de 2025, que designa os fiscais de contrato (fls. 0129-0133); com o Decreto Municipal nº 221/2025, de 16 de outubro de 2025, que delega a competência e autorização para ordenadores de despesa assinarem documentos contábeis, de licitações e prestação de contas (fls. 0134-0140); com a Portaria nº 055/2025, de 07 de janeiro de 2025, que autoriza a Assessora Jurídica a assinar parecer técnico nos processos Administrativos do Departamento Municipal de Licitação (fl. 0127-0128); e, Minuta do edital e do termo de credenciamento às fls. 0142-0197.

Submetidos os autos à apreciação jurídica prévia, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, incumbe a esta Assessoria analisar a regularidade jurídica da primeira fase do credenciamento (planejamento e minutas) e manifestar-se quanto à possibilidade de prosseguimento do feito.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Segundo o enunciado n.º 7 de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.¹

Cabe ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.²

Na consultoria administrativa, deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que **“os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude”**.

No processo licitatório compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade mediante a análise jurídica da contratação (art. 53 da Lei n.º 14.133/2021).

Quanto à modalidade, o conceito do credenciamento com base na Lei 14.133/21, o qual está posto no Art. 6º, XLIII. 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.

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O artigo 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

¹ BRASIL. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Advocacia Geral da União, Brasília, 2016.

² JACOBY FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 571.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

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.

No Decreto Municipal nº 035/2024, de 27 de março de 2024,

há a precisão que:

Art. 3º. O credenciamento poderá ser adotado pela Administração nas seguintes hipóteses de contratação:

I – paralela e não excludente: caso em que é inviável 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.

Assim, o regulamento interno do município estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

P.M. CAARAPÓ-MS
Folha nº 0204

ocorrer a efetiva contratação e chamamento das pessoas jurídicas credenciadas para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos.

Sobre o tema, convém ressaltar que a jurisprudência do TCU alicerçado ainda na antiga lei de licitações, tem aceitado que o credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993.

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-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados". (Acórdão 3567/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler).

Ocorre que, em análise a íntegra do processo, verifica-se algumas inconsistências que necessitam ser sanadas. Vejamos:

O Documento de Formalização de Demanda nº 011/2025 apresenta de forma clara a necessidade administrativa (transporte de pacientes e acompanhantes a Campo Grande/MS e Cascavel/PR); a justificativa da contratação (direito fundamental à saúde, elevado volume de viagens e passageiros, necessidade de garantir acesso a serviços de média e alta complexidade); a estimativa de frequência (viagens diárias ou semanais, totalizando aproximadamente 384 viagens/ano); o histórico de demanda no exercício anterior; os prazos de vigência pretendidos; a indicação de gestor e fiscais do contrato; a identificação das dotações orçamentárias.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O Estudo Técnico Preliminar, por sua vez, cumpre os requisitos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, ao descrever a necessidade e o contexto da contratação, com base em dados de demanda e pactuações na rede SUS; analisar alternativas de solução (PPPs, aquisição de frota própria, convênios, aplicativos, contratação de empresa por quilômetro rodado); justificar a opção solução 4 (contratação de empresas especializadas por quilômetro rodado, via credenciamento); estimar a demanda em número de viagens e quilômetros anuais; indicar a legislação aplicável; apresentar análise de riscos e respectivas medidas de mitigação; indicar a equipe de planejamento e atestar a viabilidade da contratação.

Sob o ponto de vista jurídico, tanto o DFD quanto o ETP se mostram bem elaborados e suficientes para embasar a fase de planejamento, ressaltando-se apenas um ponto de atenção.

Em alguns trechos do DFD e do ETP utiliza-se a expressão “**caracterização da emergência**” ou menção a “contratação imediata”, o que poderia induzir a leitura de enquadramento no artigo 75, inciso VIII (dispensa por emergência), quando, na verdade, o modelo jurídico eleito é o de credenciamento por inexigibilidade.

Recomenda-se, por cautela, ajustar tal redação nos documentos técnicos (especialmente no TR), para evitar interpretações equivocadas, substituindo a terminologia de “emergência” pela de serviço contínuo e essencial, cuja interrupção causaria grave risco à saúde pública, sem confundir com a hipótese legal de dispensa emergencial.

Já em análise ao Termo de Referência, verifica-se que descreve o objeto com bom nível de detalhamento, discriminando: rotas e destinos (Campo Grande/MS e Cascavel/PR); tipo de veículo exigido para cada rota (van 18 lugares e micro-ônibus 20 lugares); quilometragem média por viagem e número de viagens estimadas por semana e por ano; total estimado de quilômetros por rota; requisitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal, trabalhista e econômico-financeira; requisitos de qualificação técnica (atestados, CRLV, registro na AGEMS/ANTT, condutores com CNH D e curso específico,



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

etc.); obrigações obrigacionais (seguros, GPS, veículos adaptados a PCD, idade máxima da frota, manutenção, limpeza, unidade administrativa no Município, etc.); forma de medição (quilômetro rodado) e de pagamento (até 30 dias após atesto); gestão e fiscalização, com indicação nominal de gestor e fiscais.

Essas previsões atendem, em princípio, aos artigos 18, 25, 62, 67, 69, 92, 96 e 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, garantindo especificação suficiente, critérios objetivos e condições de fiscalização.

Contudo, foram identificadas duas inconsistências relevantes no Termo de Referência, que demandam saneamento prévio:

Inversão de quantidades por rota no quadro inicial: No quadro de “Objetivo” do TR (fl. 021), constam, invertidos, os quantitativos de quilômetros para Campo Grande e Cascavel, atribuindo-se 153.600 km a Cascavel/PR e 108.000 km a Campo Grande/MS, em desacordo com o ETP (fl. 012) e com a pesquisa de preços, que apontam o inverso (Campo Grande com 153.600 km; Cascavel com 108.000 km – fl. 036).

Menção a “contratação em caráter emergencial”: Em trecho que trata dos critérios de seleção do fornecedor, o TR utiliza expressão típica de dispensa por emergência (fl. 028), o que não se harmoniza com o modelo de credenciamento por inexigibilidade, exigindo ajuste redacional, conforme apontado.

Tais falhas, embora não invalidem, por si só, a concepção do objeto, podem gerar insegurança interpretativa e questionamentos por órgãos de controle ou interessados, razão pela qual devem ser corrigidas antes da publicação do edital.

Já a Pesquisa de Preços – Subanexo X, Análise Crítica e Relatório encontra-se, em linhas gerais, bem estruturada e alinhada às melhores práticas, notadamente à Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e à jurisprudência do TCU, ao utilizar múltiplos parâmetros de referência, combinando dados do PNCP (Painel de Preços e editais registrados); contratações similares ou equivalentes; cotações obtidas junto a



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

P.M. CAARAPÓ-MS
Folha nº 0207

fornecedores locais; obter, para cada item, ao menos três preços distintos, em observância ao parâmetro usual mínimo; explicitar o método estatístico empregado (média aritmética com verificação do coeficiente de variação e, se necessário, média saneada); elaborar Mapa de Cotação com Validação de Preços, Análise Crítica (com médias, desvios-padrão e coeficientes de variação) e Relatório de Pesquisa de Preço/Mercado, com descrição da metodologia e das fontes consultadas.

Para ambos os itens (Cascavel e Campo Grande), foram apurados quatro valores de referência cada, extraídos do PNCP, de contratações similares e de fornecedores locais, e calculadas a média aritmética, o desvio-padrão, o coeficiente de variação (CV).

Conforme planilha de Análise Crítica (fl. 038):

Item Cascavel/PR – Micro-ônibus 20 lugares – 108.000 km: valores apurados: 8,79; 8,68; 7,00; 6,90 (R\$/km); média aritmética: aproximadamente R\$ 7,8425/km; coeficiente de variação: cerca de 13% (inferior a 25%); conclusão técnica: utilização da média simples.

Item Campo Grande/MS – Van 18 lugares – 153.600 km: valores apurados: 6,15; 6,87; 6,30; 6,00 (R\$/km); média aritmética: aproximadamente R\$ 6,33/km; coeficiente de variação: cerca de 6% (inferior a 25%); conclusão técnica: utilização da média simples.

Aplicando-se tais médias às quantidades estimadas, obtém-se para Cascavel/PR: $108.000 \text{ km} \times 7,8425 \approx \text{R\$ } 846.990,00$ e Campo Grande/MS: $153.600 \text{ km} \times 6,33 \approx \text{R\$ } 972.288,00$.

A soma desses montantes corresponde ao valor global estimado indicado no processo (R\$ 1.819.278,00), o que demonstra que a planilha de pesquisa de preços está, em si, coerente e tecnicamente fundamentada.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Ocorre que, ao transpor os resultados da pesquisa de preços para o Termo de Referência e para a Tabela de Referência (Anexo II do Edital), foram verificados erros de associação entre rotas, valores unitários e totais, bem como divergências aritméticas.

No Subanexo X (fl. 036), o valor médio de R\$ 7,843/km está claramente associado ao item Cascavel/PR (micro-ônibus, 108.000 km), gerando total aproximado de R\$ 846.990,00.

O valor médio de R\$ 6,33/km está associado ao item Campo Grande/MS (van, 153.600 km), gerando total aproximado de R\$ 972.288,00.

No TR (fl. 029) e no Anexo II (fl. 0167), entretanto, indica-se para o item Campo Grande/MS: quantidade 153.600 km, valor km R\$ 7,843 e total R\$ 846.990,00;

Indica-se para o item Cascavel/PR: quantidade 108.000 km, valor km R\$ 6,330 e total R\$ 972.228,00.

As inconsistências são evidentes e os valores unitários foram trocados entre as rotas, o que deveria estar vinculado a Cascavel (R\$ 7,84/km) foi indevidamente atribuído a Campo Grande e o que deveria estar vinculado a Campo Grande (R\$ 6,33/km) foi atribuído a Cascavel.

Produtos “quantidade x valor unitário” não correspondem aos valores totais indicados, pois $153.600 \text{ km} \times 7,843$ não resulta em R\$ 846.990,00, mas em valor significativamente superior (R\$ 1.204.684,8) e $108.000 \text{ km} \times 6,33$ não resulta em R\$ 972.228,00.

Os valores totais lançados (R\$ 846.990,00 e R\$ 972.228,00) somente se harmonizam com: $108.000 \text{ km} \times 7,8425 \approx 846.990,00$ e $153.600 \text{ km} \times 6,33 \approx 972.288,00$.

Em outras palavras, a pesquisa de preços está correta, mas a Tabela de Referência do TR e do edital não reproduz fielmente os resultados, havendo



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

distribuição equivocada dos valores unitários e descasamento entre quantidade, valor km e total.

Essa divergência configura vício relevante na formação da estimativa de preços, com potencial de gerar imputação de sobrepreço ou falha metodológica perante órgãos de controle (TCE-MS, TCU), sobretudo em relação à rota Campo Grande/MS, à qual foi atribuído valor unitário superior ao efetivamente pesquisado, ensejar impugnações de licitantes/credenciandos, por incoerência entre edital, TR e pesquisa de preços e criar insegurança na fase de execução, pois o valor unitário por km é o parâmetro diretivo para a remuneração efetiva.

Diante disso, o saneamento dessa inconsistência antes da publicação do edital é medida jurídica e tecnicamente imprescindível, sob pena de se comprometer a robustez do planejamento e a própria regularidade da contratação.

Verifica-se que a Minuta de Edital e Minuta de Termo de Credenciamento, em termos gerais, indicam adequadamente a fundamentação legal (Lei nº 14.133/2021, Decreto municipal de regulamentação, Decreto municipal da Comissão de Contratação etc.); estabelecem regras claras para participação, credenciamento, habilitação, análise da documentação, distribuição da demanda, gestão, fiscalização, penalidades, reajuste e publicação; preveem a publicação no PNCP e no sítio eletrônico oficial, em conformidade com os artigos 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021; disciplinam a vigência do edital de credenciamento e dos termos de credenciamento em alinhamento com o artigo 107 da Lei nº 14.133/2021 (vigência de contratos de serviços contínuos).

Foram, contudo, constatados alguns pontos de ajuste redacional, pois há presença, em alguns trechos, de terminologia própria de licitação competitiva ou de pregão, tais como “licitante vencedora”, “contratada vencedora” e similares, que devem ser substituídas por “credenciado(a)” ou “pessoa jurídica credenciada”;

Também, há a necessidade de harmonizar, no edital e no termo, a forma de remuneração com os valores de referência corrigidos (preço máximo por



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

km rodado), deixando expresso que se trata de teto de remuneração aplicável a todos os credenciados que aceitarem executar o objeto nessas condições.

Tais ajustes, de cunho redacional e de consistência interna, não comprometem a essência jurídica do credenciamento, mas devem ser promovidos para conferir maior clareza e aderência terminológica ao instituto.

3. CONCLUSÃO

À vista do exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que o modelo de credenciamento por inexigibilidade de licitação, adotado para a contratação de serviços de transporte rodoviário de pacientes nas rotas indicadas, é, em tese, juridicamente adequado e alinhado aos artigos 6º, XLIII, 74, IV e 79 da Lei nº 14.133/2021.

Os documentos de planejamento (DFD e ETP) e as minutas de edital e de termo de credenciamento apresentam, em sua maioria, conformidade com a legislação, contemplando a descrição da necessidade, a análise de alternativas, a estimativa de demanda, a gestão de riscos, a indicação de gestor e fiscais, as condições de participação, habilitação e execução contratual.

A pesquisa de preços (Subanexo X) adotou metodologia adequada, com múltiplas fontes, análise de dispersão e uso da média aritmética com verificação do coeficiente de variação, sendo, em si, tecnicamente consistente.

Todavia, foram identificadas inconsistências relevantes na transposição dos resultados da pesquisa de preços para o Termo de Referência e para a Tabela de Referência (Anexo II do Edital), bem como inversão de quilometragem em quadro do TR e referências redacionais que podem induzir a interpretação equivocada de contratação emergencial.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Em razão disso, não se recomenda a publicação do edital nem a celebração de termos de credenciamento antes do saneamento dessas pendências.

Assim, opino pela viabilidade jurídica do credenciamento pretendido, **condicionada ao prévio atendimento das seguintes determinações**, a cargo dos setores técnicos competentes.

As condicionantes para o prosseguimento do processo são:

I - Correção da Tabela de Referência (Anexo II do Edital) e do Termo de Referência – valores unitários e totais: Adequar os valores unitários por quilômetro e os valores totais estimados de cada item, de forma que:

a) o Item Campo Grande/MS – Van 18 lugares tenha a quantidade estimada: 153.600 km, valor de referência por km: aproximadamente R\$ 6,33 (média apurada na pesquisa, com arredondamento compatível), valor total estimado: aproximadamente R\$ 972.288,00.

b) O Item Cascavel/PR – Micro-ônibus 20 lugares tenha a quantidade estimada: 108.000 km; valor de referência por km: aproximadamente R\$ 7,8425 (podendo ser arredondado para R\$ 7,84); valor total estimado: aproximadamente R\$ 846.990,00.

II- Assegurar que, em todos os quadros e dispositivos (TR, Anexo II, minuta de termo), a fórmula quantidade x valor unitário = valor total se verifique corretamente, eliminando divergências aritméticas.

III - Corrigir o quadro do “Objetivo” no Termo de Referência e quaisquer outros pontos em que haja inversão, para que, em todos os documentos, conste de forma uniforme: Campo Grande/MS: 153.600 km/ano; Cascavel/PR: 108.000 km/ano.

IV - Ajuste de referências à “contratação em caráter emergencial”: Alterar, no DFD e TR e em eventuais outros documentos, as expressões que aludem a “contratação em caráter emergencial”, substituindo-as por redação que reflita, tratar-se de serviço contínuo e essencial de saúde pública, cuja interrupção acarretaria grave



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

risco à população; o enquadramento jurídico adotado é o de credenciamento por inexigibilidade (artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/2021), e não o de dispensa emergencial do artigo 75, VIII.

V- Revisão terminológica para alinhamento ao instituto do credenciamento. Ajustar, no edital, no TR e no termo de credenciamento, a terminologia, substituindo referências a “licitante vencedora”, “contratada vencedora” e similares por “credenciado”, “pessoa jurídica credenciada” ou equivalentes, bem como adequando menções à “licitação” quando, na verdade, se tratar de procedimento de credenciamento.

Cumpridas integralmente as condicionantes acima, a publicação do edital somente poderá ocorrer após a comprovação, nos autos, pelas Secretarias demandantes, de que as providências I a V foram integralmente implementadas.

Nessa hipótese, por se tratar de ajustes meramente voltados à correção de inconsistências internas (valores e quantidades) e à adequação das minutas aos parâmetros já analisados, **dispensou nova manifestação jurídica**, ficando vedada qualquer alteração de mérito diversa daquelas aqui indicadas.

Até lá, a presente manifestação deve ser compreendida como parecer jurídico conclusivo pela viabilidade do credenciamento, condicionado ao saneamento prévio das inconsistências apontadas, não abrangendo eventual publicação do edital em desacordo com as correções aqui indicadas.

É o parecer.

Caarapó/MS, 18 de novembro de 2025.

Luciana Maria Leite Miranda
Assessora Jurídica do Município
Portaria nº 055/2025



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER

EMENTA: Credenciamento. Adjudicação e homologação. Art. 17, inciso VII, e art. 71, inciso IV, da Lei n.º 14.133/21.

Consulente: Pregoeira
Processo administrativo n.º 177/2025
Inexigibilidade n.º 019/2025

1. RELATÓRIO

O presente processo foi instaurado para credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, destinado ao atendimento de pacientes e acompanhantes residentes no Município de Caarapó-MS, para deslocamentos a consultas, retornos, procedimentos, cirurgias e exames especializados de média e alta complexidade, agendados pelo sistema único de saúde (SUS), nas cidades de Campo Grande/MS e Cascavel/PR, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

No dia 15 de dezembro de 2025 foram credenciadas as seguintes empresas: JACA TUR LTDA; e G. MOURA MACHADO (fls. 399/401).

A empresa JACA TUR LTDA foi declarada a vencedora do certame, e a empresa G. MOURA MACHADO foi desclassificada por não atender ao sub item 6.5.2.2.4 do Edital (fls. 399/401).

Referida empresa foi declarada habilitada por ter apresentado toda a documentação respectiva às fls. 361/398, especialmente de regularidade fiscal e trabalhista.

Não foram interpostos recursos da decisão da pregoeira que julgou as propostas e declarou a habilitação do credenciado.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O processo foi encaminhado para a elaboração de parecer jurídico.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Segundo o enunciado n.º 7 de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.¹

Como ensina JACOBY FERNANDES, **cabe ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.**²

Na consultoria administrativa, deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que **"os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude"**.

Feitas essas considerações, passa-se ao exame dos autos.

Dispõe o art. 71, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, que encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá adjudicar o objeto e homologar a licitação.

¹ BRASIL. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Advocacia Geral da União, Brasília, 2016.
² JACOBY FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 571.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Conforme consta dos autos, a empresa JACA TUR LTDA foi julgada vencedora pela pregoeira e a equipe de apoio. Essa empresa foi declarada habilitada por ter apresentado a documentação, especialmente de regularidade fiscal e trabalhista.

Como não foram apresentados recursos, deve ser adjudicado e homologado o resultado da licitação, com a convocação do licitante vencedor para assinar o contrato administrativo.

O contrato administrativo deve ser divulgado no Portal Nacional da Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Município no prazo de 10 (dez) dias úteis da assinatura (art. 94, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021).

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina a Assessoria Jurídica, com fundamento no art. 17, inciso VII, e art. 71, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, pela adjudicação e homologação do resultado do credenciamento.

O contrato administrativo deve ser divulgado no PNCP e no Diário Oficial do Município no prazo de 10 (dez) dias úteis da assinatura (art. 94, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021).

É o parecer.

Caarapó – MS, 16 de dezembro de 2025.


Rafael Liberal Capoano
Assessor Jurídico do Município
Portaria nº 371/2025