

PARECER JURÍDICO PRÉVIO
MINUTA DE EDITAL E CONTRATO

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Nº: 14888/2025

CP nº: 007/2025

Credenciamento

OBJETO: CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE.

EMENTA: PARECER JURÍDICO OPINATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E CONTRATO. LEI FEDERAL 14.133/2021; LEI 11.878/2024 DO CREDENCIAMENTO; INSTRUÇÃO NORMATIVA TCM-GO Nº008 DE 9 DE MAIO DE 2023.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento objetivando o Credenciamento para cadastro de Pessoas Jurídicas da área da saúde, para o atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, no Município de Campo Alegre de Goiás.

Desta feita, os autos processuais vieram munidos dos seguintes documentos: Solicitação do processo de credenciamento, Termo de referência, Estudo Técnico preliminar, Gestão de riscos, Solicitação de dotação orçamentária, Parecer técnico, Certidão de dotação orçamentária, Declaração de não fracionamento, despacho de contratação, mapa de preços, minuta do edital.

Assim o processo fora remetido ao Departamento Jurídico para fins de emitir parecer e análise com amparo no art. 53, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021, opinando a respeito do requerimento do credenciamento.

É o breve relato.

DO EXAME

Prefacialmente, válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios

ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 53¹¹, da lei nº 14.133/2021, é exame, "*que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos.*"².

Há de se ressaltar que o presente parecer jurídico visa informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa, não tendo caráter vinculativo e nem decisório, o qual, obrigatoriamente deve ser submetido à autoridade superior para decisão final, não sendo essa obrigada ao acatamento.

Cumpra esclarecer, presente parecer tem amparo e limites ao que prescreve o art. 7º, XX da IN TCM/GO 009/2023 c/c art. 72 da Lei Federal nº 14.133/21, também, que toda verificação desta Assessoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Assessoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação².

Ressalta-se, portanto, que a análise a cargo deste processo presume a veracidade ideológica dos atos e fatos praticados e inseridos no referido, bem como de toda documentação que ele instrui, para fins legais nos limites estabelecidos pela norma em caráter eminentemente opinativo, o que passa a promover.

¹ Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

² AC 1.428/2010, Primeira Câmara | Relator: Weder de Oliveira: "Os membros de comissão de licitação não podem ser responsabilizados por sobrepreço derivado de orçamentos com preços acima de mercado se não houver prova de que tenham participado da elaboração desses orçamentos".

DA ANÁLISE OPINATIVA DETALHADA

Saliente-se que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Assessoria.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade de a Administração Pública realizar licitação previamente a suas contratações, via de regra, está previsto no art.37, XXI, da Constituição Federal. Procedimento pelo qual possibilita a Administração a aquisição menos onerosa do objeto ou serviço, que propõe adquirir a melhor proposta, para o que pretende contratar, observada, em todo caso, a isonomia entre os participantes do processo, *in verbis*.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

Licitação traz a ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração com vistas à celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações³.

³ ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 701.

Coube a Lei de licitações nº 14.133/2021 disciplinar as emanações constitucionais supramencionadas, disciplinando as modalidades as quais estas podem ocorrer, tipos, suas inexigibilidades ou dispensas, bem como, correlatos contratos ou convênios.

Uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade de outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes.

Cumprir informar que o credenciamento, **não se trata de modalidade específica de licitação**, mas tão somente um procedimento acessório à inexigibilidade de licitação.

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;

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

I - credenciamento;

O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art. 16 da Lei n 8080/90, normatiza por portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS.

Credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto e por

razões de interesse público a licitação não for recomendada.

O chamamento público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de complementar a rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

De forma brilhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorre o tema:

“É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado, permite a participação de instituições privadas de forma complementar, o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assumira a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que o pode o Público é contratar instituições privadas para prestar atividades meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas etc; nesses casos, estará transferindo apenas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional. A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 e 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, hipótese em que a participação complementar deverá ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público (entenda-se, especialmente, a Lei nº 8.666, permite a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 186). ”

Desta forma, tal oportunidade somente se torna apta, no caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementar, devendo a Administração Pública realizar dentro das regras da lei nº 14.133/2021.

Feitas essas considerações, passa-se a análise da Minuta de Edital e de Contrato que será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 14.133, de 2021 e atualizações posteriores, Lei Complementar 123/06, Lei Complementar 147/14, Decreto Federal nº 8.538/15, Decreto Federal nº 11.453/2023 e demais normas regulamentadoras aplicáveis à espécie.

Neste ponto, é de grande relevância esclarecer que esta Procuradoria se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação indicada no edital, ou seja, a Lei 14.133/2021.

Neste caso, a lei que regerá será a de nº 14.133/2021, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Conforme aponta Di Pietro⁴, a lei (13.019/2014) não indica as fases do procedimento do chamamento público. Mas, pela forma como está disciplinado pela lei (14.133/2021), pode-se dizer que compreende as seguintes fases: instrumento convocatório (edital), julgamento e classificação, homologação e habilitação.

De fato, no edital e seus anexos devem constar os seus requisitos elencados no artigo 25 da Lei n. 14.133/2021 e ainda seu objeto, prazos e condições, casos de sanções e penalidades, local e horário para recebimento de informações e respectivos termos, forma de apresentação das propostas, critérios de procedimento, indicação de dotação orçamentária correlata com a indicada pela Secretaria Requerente, condições relativas ao contrato e disposições finais, devendo necessariamente segundo o TCU conter:

1 – Ampla divulgação, inclusive por meio “de convites a interessados

⁴ Di Pietro, Maria Sylvania Zanella, **Direito administrativo**. – 36. ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2024 p. 692

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, a 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 notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;

8 – possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e

9 – fixar as regras que devam 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 branco)”. (TCU 656/1995. Processo n.º TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549).

O art. 25 e 26 da Lei nº 14.133/2021 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na Minuta do Edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente, destacamos os seguintes:

7

Da análise minuciosa do preâmbulo da Minuta do Edital, há de se concluir que está em total obediência ao que dispõe o caput do art. 25, da Lei 14.133/2021, trazendo com clareza e objetividade o nome da repartição interessada, qual seja, Secretaria de Saúde: Chamamento público nº 007/2024 sendo o credenciamento adotado por este edital, fazendo menção ainda da legislação aplicável ao presente edital e indicando como será feito o recebimento das solicitações dos interessados.

O edital possui, ainda, seus anexos, os quais são especificações complementares necessários ao andamento legal do procedimento, de forma a fornecer aos possíveis interessados condições iguais de competição.

Quanto a minuta de contrato, deve encontrar-se alinhada com o ordenamento vigente apresentando as cláusulas obrigatórias em especial as de: objeto; regime de contratação; preço, condições e critérios de reajuste; prazo; crédito pelo qual correrá despesa (em consonância com o indicado no ofício de abertura e edital); obrigações mútuas e específicas; garantias do contrato; casos de rescisão, penalidades e multas; vinculação legal e administrativa entre outras cláusulas complementares.

Sendo está a análise jurídica opinativa que se entende cabível ao presente caso, passa-se ao parecer.

PARECER

Sendo assim, diante às orientações despendidas, a documentação colacionada aos presentes autos, trazida ao conhecimento desta Assessoria, bem como, a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, o processo administrativo resta condizente com as exigências do ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 14.133/2021 e com os demais instrumentos legais citados

Não é demais lembrar, que os critérios e a análise do mérito

THADEU AGUIAR

ADVOGADOS

(oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica do órgão demandante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, pelo que o presente parecer cinge-se, exclusivamente, aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Diante disto, Nesta seara, é o presente parecer desta Assessoria Jurídica, observados os pontos destacados e inseridas as devidas justificativas, **OPINAR** pela **APROVAÇÃO** da minuta do edital e seus anexos, referentes a Chamada Pública nº 007/2025, atendendo a exigência do art. 53, da Lei nº 14.133/21, tornando-se a priori em condições para que seja iniciada a fase externa, com a publicação do edital, prevendo prazo mínimo de 10 (dez) dias entre a data da publicação do edital e a realização da sessão, com cadastro prévio dos interessados, sob pena de nulidade

É o parecer opinativo que, respeitosamente, submetemos à superior consideração.

9

CAMPO ALEGRE DE GOIÁS/GOIÁS, 22 DE DEZEMBRO DE 2025.

THADEU BOTÊGA AGUIAR
OAB/GO 31.168