

PARECER JURÍDICO Nº 116/2026 – ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO. LEI Nº 14.133/2021. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS MÉDICOS. ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA. FIXAÇÃO PRÉVIA DE VALORES. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. VIABILIDADE JURÍDICA. REGULARIDADE PARCIAL. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTOS. JUSTIFICATIVA PARA LIMITAÇÃO A PESSOAS JURÍDICAS. AUSÊNCIA DE MATRIZ DE RISCOS. PUBLICIDADE NO PNCP. RECOMENDAÇÕES DE ADEQUAÇÃO.

1

PROCESSO ADMINISTRATIVO-e Nº: 1.851/2026**I – RELATÓRIO**

Submete-se à análise jurídica o Edital de Credenciamento nº 01/2026, instaurado no âmbito do CISAMURES, vinculado ao Processo Administrativo-e nº 1.851/2026, cujo objeto consiste no credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços médicos, nas modalidades de médico regulador e médico clínico geral, com atuação presencial junto aos municípios consorciados, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

O instrumento convocatório fundamenta-se na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que concerne à inexigibilidade de licitação e ao procedimento auxiliar de credenciamento, bem como na Resolução Interna nº 26/2025 do CISAMURES, que regulamenta as contratações públicas no âmbito do consórcio.

É o breve relatório.

II – DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos — NLLC), que assim dispõe:

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.

[...]

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:

[...]

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Presume-se que as especificações técnicas constantes do presente processo, abrangendo o detalhamento do objeto, suas características essenciais, requisitos de execução e a metodologia adotada para a formação do preço estimado, foram corretamente definidas pelo setor competente, com fundamento em parâmetros técnicos objetivos e orientadas à realização do interesse público. Igual presunção recai sobre o exercício da competência discricionária pela unidade demandante, cujas manifestações devem encontrar adequada motivação nos autos, em conformidade com o princípio da publicidade motivada dos atos administrativos.

Cumprido esclarecer, por outro lado, que não integra a função do órgão de assessoramento jurídico proceder à auditoria da competência funcional dos agentes envolvidos, seja quanto à prática pretérita, seja quanto aos atos em formação. Compete a cada agente público zelar para que seus atos se mantenham dentro dos limites de sua esfera de atribuições, em estrita observância ao princípio da legalidade administrativa.

Por fim, destaca-se que determinadas ponderações são formuladas sem caráter vinculante, tendo natureza orientativa, a fim de conferir maior segurança à autoridade consultante, que deverá, dentro da margem de discricionariedade legalmente conferida, acolhê-las ou não. Todavia, eventuais apontamentos relativos à estrita legalidade serão expressamente indicados para sua correção. A continuidade do processo sem a adoção das providências saneadoras cabíveis constituirá responsabilidade exclusiva da Administração.

Passo à análise.



III – DOS FUNDAMENTOS LEGAIS

O credenciamento foi expressamente introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 14.133/2021, que, ao disciplinar os novos regimes de contratação pública, conferiu-lhe natureza jurídica própria e finalidade específica, consolidando prática até então reconhecida apenas pela doutrina e pela jurisprudência.

Nos termos do art. 6º, inciso XLIII, da referida Lei, o credenciamento é definido como o “processo administrativo de chamamento público para a contratação de todos os interessados que satisfaçam os requisitos fixados pela Administração Pública”.

Trata-se, portanto, de procedimento administrativo formal, de caráter não competitivo, mediante o qual a Administração possibilita que todos os interessados, desde que preencham as condições previamente estabelecidas, sejam credenciados para futura contratação.

A natureza jurídica do credenciamento, à luz da Lei nº 14.133/2021, é dupla:

Procedimento auxiliar da licitação, conforme previsto no art. 78, inciso I, uma vez que se destina a viabilizar contratações públicas de forma contínua e ordenada, mediante a manutenção de um cadastro de prestadores ou fornecedores previamente qualificados;

Hipótese de contratação direta, vinculada ao disposto no art. 74, inciso IV, que expressamente admite a inexigibilidade de licitação “na contratação que envolva a credenciamento de interessados, nas condições estabelecidas pela Administração Pública”.

A conjugação desses dispositivos revela que o credenciamento não constitui modalidade de licitação, mas sim um procedimento administrativo auxiliar, utilizado para viabilizar a celebração de contratos de forma isonômica e impessoal, quando inviável a competição entre os interessados, seja porque todos podem prestar o serviço nas mesmas condições, seja porque a Administração objetiva ampliar sua rede de prestadores.

Nesta linha, define Justen Filho (2021, p. 1129):¹

“O Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da administração.”

Sua finalidade precípua é assegurar o atendimento contínuo e descentralizado das demandas da Administração, notadamente em serviços de natureza permanente ou em atividades que exigem ampla capilaridade, como as relacionadas à área da saúde, à assistência social e a serviços técnicos de execução repetitiva.

O art. 79 da Lei nº 14.133/2021 reforça a ideia de que o credenciamento visa conferir agilidade, eficiência e economicidade às contratações públicas, ao prever que o edital de

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.



chamamento público deve conter os critérios objetivos de habilitação e as condições de participação, garantindo-se sempre a impessoalidade, a publicidade e a isonomia entre os interessados.

Assim, à luz do novo regime jurídico das contratações públicas, o credenciamento deve ser compreendido como instrumento jurídico legítimo de contratação direta, neste caso, fundamentado na inexigibilidade de licitação, que tem por finalidade habilitar previamente todos os interessados aptos a contratar com a Administração, de modo a assegurar a ampliação da oferta de serviços, o atendimento do interesse público e o cumprimento dos princípios da legalidade, eficiência e impessoalidade.

4

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar as hipóteses de contratação direta, consolidou o tratamento da inexigibilidade de licitação nos termos do art. 74, definindo-a como o procedimento cabível quando inviável a competição entre os potenciais interessados, seja pela singularidade do objeto, seja por razões de ordem técnica, artística, ou, ainda, pela natureza do chamamento público.

Dispõe o caput do art. 74 que:

“É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial.”

E o inciso IV do mesmo artigo estabelece expressamente:

(...)

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;”

Dessa forma, a Lei passou a positivar o credenciamento como hipótese específica de inexigibilidade, superando a necessidade de fundamentação apenas em construções doutrinárias e jurisprudenciais, como ocorria sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

A inexigibilidade decorre, nesse caso, não da ausência de interessados, mas justamente da impossibilidade de competição entre eles, uma vez que todos os que preencherem as condições previamente fixadas pela Administração são igualmente aptos à contratação.

O fundamento lógico-jurídico do art. 74, IV, reside na inviabilidade de competição em razão da natureza do objeto e do modelo de contratação pretendido. No credenciamento, não há disputa para seleção da proposta mais vantajosa, pois o objetivo da Administração não é escolher um único fornecedor, mas habilitar todos os que atendam aos requisitos objetivos definidos no edital de chamamento público, em condições padronizadas de preço, qualidade e execução.

Desse modo, a inexigibilidade prevista no inciso IV afasta a necessidade de instauração de procedimento licitatório competitivo, uma vez que, nas hipóteses em que se aplica, a eventual disputa entre interessados não se mostra apta a produzir ganhos de eficiência ou economicidade para a Administração.

Ao mesmo tempo, tal mecanismo preserva os princípios da isonomia, da impessoalidade e da transparência, na medida em que viabiliza a participação de todos os interessados que atendam aos requisitos previamente estabelecidos.



Ademais, contribui para assegurar a eficiência administrativa e a continuidade dos serviços públicos, especialmente em contextos marcados por demanda variável ou por execução descentralizada das atividades.

Assim, a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 legitima a contratação mediante credenciamento sempre que estejam presentes, de forma cumulativa, determinados requisitos essenciais, notadamente a inviabilidade de competição entre os interessados, decorrente da natureza do objeto ou do modelo de contratação adotado, a prévia divulgação de chamamento público com a fixação de condições objetivas de participação, a habilitação de todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos pela Administração e, por fim, a observância dos princípios da legalidade, da publicidade, da isonomia, da eficiência e da impessoalidade.

Portanto, a inexigibilidade fundada no art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021 não configura exceção arbitrária ao dever de licitar, mas mecanismo jurídico legítimo de contratação direta, especialmente aplicável às hipóteses de credenciamento, nas quais a competição se revela incompatível com a natureza do interesse público a ser atendido, sendo a pluralidade de contratados o próprio objetivo do certame.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao apreciar a matéria no Prejulgado nº 2418, consolidou entendimento vinculante sobre a relação entre credenciamento e inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos:

“A contratação realizada diretamente dentre os credenciados poderá ser considerada uma hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, IV, da Lei federal n. 14.133/2021, quando comprovada a inviabilidade de competição ou quando a disputa entre potenciais fornecedores possa ser considerada inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual da Administração. Ressalta-se que a inviabilidade de competição pode não decorrer, apenas, da ausência de possibilidade de competição, mas também da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.” (TCE/SC – Prejulgado nº 2418, aprovado na Sessão Plenária de 04.09.2023).

O referido entendimento reforça que o credenciamento não é, por si só, suficiente para afastar o dever de licitar, devendo a Administração demonstrar concretamente a inviabilidade de competição e a vantajosidade da contratação direta, conforme exige o art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, a contratação direta de profissionais, fornecedores ou prestadores credenciados somente será juridicamente válida quando o processo administrativo estiver instruído com a motivação técnica e jurídica que comprove a inviabilidade de competição, observando-se sempre os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade e eficiência.

Alinhado aos fundamentos anteriormente expostos — referentes à natureza jurídica e finalidade do credenciamento, bem como à inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 —, figura o edital de chamamento público como o instrumento convocatório e normativo que rege integralmente o procedimento.



Nos termos do art. 79, parágrafo único, I, da Lei nº 14.133/2021, o edital constitui a “lei interna da licitação e das contratações diretas”, estabelecendo os critérios objetivos, as condições de habilitação, os direitos e deveres dos interessados e os parâmetros para eventual celebração contratual.

Aplicando-se esse conceito ao credenciamento, o edital cumpre a função de ato administrativo normativo e vinculante, pelo qual a Administração Pública formaliza as regras gerais do chamamento público, fixando as condições que regerão a habilitação, a manutenção e a contratação dos interessados credenciados.

Dessa forma, o edital de credenciamento assume papel central na estrutura procedimental da contratação direta por inexigibilidade, sendo o instrumento formal que confere validade, segurança jurídica e previsibilidade ao processo.

É por meio dele que a Administração divulga publicamente as condições e critérios de participação, estabelece obrigações recíprocas e padrões técnicos mínimo, confere publicidade e transparência ao processo de seleção.

Assim, o edital de chamamento público, ainda que inserido no contexto da contratação direta por inexigibilidade, reveste-se da natureza de ato normativo vinculante, equivalendo, no âmbito do procedimento, à “lei geral da Administração” — pois disciplina de forma detalhada as condições de habilitação e eventual contratação dos interessados, sendo obrigatório tanto para os particulares quanto para a própria Administração.

Por conseguinte, todo o procedimento de credenciamento deve estar estritamente subordinado às regras estabelecidas no edital, de modo que qualquer contratação dele decorrente só poderá ser efetivada em conformidade com os critérios previamente fixados, assegurando a plena observância dos princípios da Administração Pública, que norteiam a atuação administrativa.

IV – DA ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO-e

Ao se proceder à análise da fase preparatória, verifica-se que a Administração promoveu a adequada formalização da necessidade da contratação a partir de manifestações concretas oriundas dos entes consorciados, as quais evidenciam quadro de insuficiência ou instabilidade na disponibilização de profissionais médicos.

Referidas circunstâncias encontram-se devidamente comprovadas por meio de ofícios e comunicações institucionais constantes dos autos, revelando a presença de interesse público qualificado na adoção de solução consorciada para a prestação dos serviços.

Tal configuração, atende ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, no que concerne à correta caracterização da necessidade administrativa.

No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar, constata-se a apresentação de fundamentação voltada à adoção do modelo de credenciamento, alicerçada na alegada inviabilidade de competição, decorrente da possibilidade de contratação simultânea de todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos, bem como da natureza variável e descentralizada da demanda, especialmente no âmbito da saúde pública.



Recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar contenha justificativa expressa e devidamente fundamentada acerca da opção pela limitação da contratação exclusivamente a pessoas jurídicas.

Tal providência revela-se prudente e necessária para demonstrar a adequação da exigência à natureza do objeto e às necessidades da Administração, evidenciando que a restrição não configura indevida limitação à competitividade, mas decorre de razões técnicas, operacionais ou de gestão contratual.

No que concerne à análise de riscos, não se identifica, nas peças examinadas, a elaboração de matriz de riscos formalizada nos termos do art. 22 da Lei nº 14.133/2021, tampouco a identificação estruturada de eventos capazes de impactar a execução contratual.

No que se refere ao Termo de Referência, constata-se que o objeto se encontra delineado com a devida precisão técnica, evidenciando adequada especificação das modalidades de prestação dos serviços, com distinção entre o médico regulador, remunerado por hora trabalhada, e o médico clínico geral, remunerado por produção.

Verifica-se, ainda, a definição dos requisitos de habilitação e das condições de execução contratual, em consonância com as exigências do art. 62 e seguintes da Lei de Licitações.

Outrossim, observa-se a prévia fixação dos valores de remuneração, fundamentada em pesquisa de mercado, em conformidade com a sistemática própria do credenciamento, bem como em aderência ao disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o que confere respaldo à adequação econômica da contratação.

No que se refere à publicidade, recomenda-se que, após a devida autorização da autoridade competente, o edital seja regularmente publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em observância ao disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, bem como no sítio eletrônico oficial do CISAMURES, assegurando a ampla divulgação do certame e o acesso irrestrito de potenciais interessados.

Assim, o edital, tal como estruturado, pode ser considerado, em linhas gerais, juridicamente regular, sem prejuízo de se recomendar sua revisão e aperfeiçoamento, a fim de sanar as inconsistências apontadas e afastar potenciais questionamentos quanto à sua legalidade, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento e plena aderência às disposições da Lei nº 14.133/2021 e da normativa interna aplicável.

V – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o procedimento de credenciamento objeto do Processo Administrativo nº 1.851/2026 encontra-se, juridicamente adequado, estando presente a fundamentação legal para a adoção do instituto do credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, bem como observados, de forma substancial, os requisitos essenciais inerentes à fase preparatória e à estruturação do edital.

Não obstante, verificam-se pontos que demandam aperfeiçoamento, notadamente quanto à necessidade de inclusão de justificativa expressa no Estudo Técnico Preliminar para a limitação da contratação a pessoas jurídicas, à formalização de matriz de riscos e à devida publicação do edital



no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após autorização da autoridade competente, em observância ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

Tais apontamentos não possuem o condão de macular a validade do procedimento, constituindo recomendações de natureza preventiva, destinadas a conferir maior segurança jurídica, transparência e aderência integral às disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Assim, opina-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do feito e pela publicação do edital, desde que observadas as recomendações ora consignadas, promovendo-se os ajustes necessários para o pleno atendimento aos ditames da Lei nº 14.133/2021 e da Resolução Interna nº 26/2025 do CISAMURES.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Lages (SC), data da assinatura digital.

