PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Processo Administrativo nº 00009.20260917/0002-44 – Chamamento Público nº XXX/2026-SEMUS

INTERESSADOS: Central de Licitações do Município de Russas – CLMUR; Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS

ASSUNTO: Exame prévio da minuta de edital de chamamento público para credenciamento e anexos (art. 53 da Lei nº 14.133/2021)

EMENTA: CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS CIRÚRGICOS, CONSULTAS E EXAMES ESPECIALIZADOS NAS ÁREAS DE GINECOLOGIA E OFTALMOLOGIA, EM REGIME AMBULATORIAL E HOSPITALAR, PARA O ATENDIMENTO DE PACIENTES REGULADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE RUSSAS, EM CONFORMIDADE COM O PROGRAMA DE CUSTEIO DE SERVIÇOS DA ATENÇÃO ESPECIALIZADA À SAÚDE (PMAE/PNRF) E PROGRAMA AGORA TEM ESPECIALISTAS, AMBOS EM ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DAS PROPOSTAS FNS/MS Nº 63000787428202600, 36000705260202500 E 63000801846202600.

I – RELATÓRIO

Vêm a esta Procuradoria-Geral do Município, encaminhados pela Central de Licitações do Município de Russas – CLMUR, os autos do Processo Administrativo nº 00009.20260917/0002-44. Pede-se o exame prévio da minuta de

edital do Chamamento Público nº XXX/2026-SEMUS e de seus anexos, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

O objeto é o credenciamento de prestadores de serviços para procedimentos cirúrgicos, consultas e exames especializados em Ginecologia e Oftalmologia, em regime ambulatorial e hospitalar, destinados a pacientes regulados pela Secretaria Municipal de Saúde. A contratação se insere no Programa de Custeio de Serviços da Atenção Especializada à Saúde (PMAE/PNRF) e no Programa Agora Tem Especialistas.

São 15 (quinze) itens, divididos em dois lotes: Lote 01 – Oftalmologia, estimado em R$ 500.038,75, e Lote 02 – Ginecologia, estimado em R$ 478.961,52. O valor total estimado é de R$ 979.000,27 (novecentos e setenta e nove mil reais e vinte e sete centavos).

Instruem os autos:

a) Estudo Técnico Preliminar – ETP, de 10/11/2026, assinado pela Equipe de Planejamento;

b) Mapa de Preços, de 10/11/2026, com valores da Tabela SIGTAP e do rol de procedimentos do Programa Agora Tem Especialistas (Portarias SAES/MS nº 3.245/2025 e nº 4.654/2026);

c) Termo de Referência, de 10/11/2026, assinado pela ordenadora de despesas, com a indicação das dotações orçamentárias;

d) minuta do edital de chamamento público;

e) minuta de contrato ou convênio (Anexo III do edital).

O item 17.17 da minuta lista como anexos também o requerimento de credenciamento e os modelos de declarações (Anexos IV e V), que não foram encaminhados. A minuta do edital também não indica o número do processo.

É o relatório. Passa-se à análise.

II – DO OBJETO E DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação é feita no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021. A análise se limita aos aspectos jurídicos. Não entra no exame de questões técnicas, assistenciais, econômicas ou financeiras, nem na conveniência e oportunidade administrativas.

Assim, a definição dos procedimentos, dos quantitativos, dos códigos SIGTAP e dos valores de remuneração, bem como a aplicação das portarias do Ministério da Saúde, são de responsabilidade dos setores técnicos que os elaboraram.

O parecer tem natureza opinativa e não vincula a autoridade competente. Segundo o Supremo Tribunal Federal no MS 24.631/DF (Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 09/08/2007), o advogado público não responde pelo conteúdo de parecer meramente opinativo, salvo erro grosseiro ou culpa.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1 – O credenciamento como hipótese de inexigibilidade

O credenciamento é procedimento auxiliar das contratações (art. 78, I, da Lei nº 14.133/2021). É o chamamento público em que a Administração convoca

interessados em prestar serviços para que, preenchidos os requisitos, se credenciem e executem o objeto quando convocados (art. 6°, XLIII).

Quando a Administração pode contratar todos os que preencham os requisitos, não há competição a realizar. A contratação é direta, por inexigibilidade de licitação (art. 74, IV).

O art. 79 admite o credenciamento, entre outras hipóteses, na contratação paralela e não excludente (inciso I) e na contratação com seleção a critério de terceiros (inciso II). O § 1° do art. 79, na redação dada pela Lei n° 15.266/2025, impõe ao edital as seguintes regras, entre outras:

> 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; (...)

No Município, o credenciamento está regulado nos arts. 78 a 111 do Decreto n° 71-A/2025. Três regras do Decreto interessam diretamente a este exame:

a) na contratação paralela e não excludente, quando não se convocam todos os credenciados ao mesmo tempo, as demandas são distribuídas por sorteio,

com lista de chamada e rotatividade (art. 107, § 3º). É vedado à Administração indicar o credenciado que atenderá a demanda (art. 107, § 12);

b) do resultado do credenciamento cabe recurso em 5 (cinco) dias úteis, com efeito suspensivo, recebido preferencialmente por meio eletrônico e decidido em 5 (cinco) dias úteis (art. 86, §§ 2º a 4º);

c) a documentação é apresentada preferencialmente por meio eletrônico (art. 83), e o edital é divulgado no PNCP, no sítio eletrônico do Município e, em extrato, nos Diários Oficiais e em jornal de grande circulação (art. 79).

Como cada contratação decorrente do credenciamento é contratação direta, o processo deve conter os documentos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. A comprovação da habilitação de cada contratado, a razão da escolha, a justificativa de preço e a autorização da autoridade competente devem ser juntadas a cada contratação.

III.2 – A participação complementar da iniciativa privada no SUS

Pelo art. 199, § 1º, da Constituição Federal, as instituições privadas podem participar de forma complementar do SUS, mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência para as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. A Lei nº 8.080/1990 repete a regra (arts. 24 e 25) e determina que os valores de remuneração sigam os parâmetros da direção nacional do SUS (art. 26).

O art. 26, § 4º, da mesma lei proíbe que proprietários, administradores e dirigentes das entidades contratadas exerçam cargo de chefia ou função de confiança no SUS.

IV – ANÁLISE DO CASO CONCRETO

IV.1 – Aspectos em conformidade

A escolha do credenciamento está justificada no ETP e no Termo de Referência. Ambos apontam demanda reprimida e a conveniência de formar uma rede de prestadores, em vez de concentrar o atendimento em um único contratado. Estão adequados, entre outros pontos:

a) a remuneração por valores previamente fixados pela Administração com base em tabela oficial (SIGTAP e rol do Programa Agora Tem Especialistas), igual para todos os credenciados;

b) as exigências de habilitação técnica pertinentes ao objeto: registro no CRM, Registro de Qualificação de Especialidade (RQE) nas especialidades e alvará sanitário (itens 5.2 e 5.4);

c) a declaração exigida pelo art. 26, § 4º, da Lei nº 8.080/1990 (item 5.2, "o");

d) as regras de gestão e fiscalização do contrato, conforme a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 71-A/2025 (item 9);

e) a vigência de 12 meses, prorrogável até o limite de 10 anos (art. 107 da Lei nº 14.133/2021), por se tratar de serviço contínuo;

f) a vedação de cobrança aos usuários do SUS (item 10.2) e as hipóteses de descredenciamento e de denúncia pelo credenciado (itens 4.8 e 16.4), em linha com o art. 79, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 93 do Decreto nº 71-A/2025.

IV.2 – Pontos que merecem atenção ou reconsideração

Os pontos a seguir contrariam norma expressa e devem ser corrigidos antes da publicação:

a) **Critério de distribuição da demanda (item 3.12).** O edital prevê que as contratações seguirão a ordem cronológica de protocolo dos documentos. O critério não se harmoniza com o credenciamento paralelo e não excludente. Ele favorece quem se inscreve primeiro e, como os quantitativos são limitados, esvazia o cadastramento permanente de novos interessados (art. 79, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021). Além disso, o art. 107, § 3º, do Decreto nº 71-A/2025 exige sorteio com rotatividade quando não se contratam todos ao mesmo tempo. O próprio ETP e o Termo de Referência anunciam "regras objetivas para a distribuição da demanda", que o edital não definiu. Cabe à Secretaria escolher o critério: (i) contratar todos os credenciados, com distribuição dos pacientes pela regulação segundo critérios objetivos e públicos, como capacidade instalada, proximidade e tempo de espera; ou (ii) adotar o sorteio com rodízio previsto no art. 107 do Decreto. O critério escolhido deve substituir o item 3.12;

b) **Recursos (item 14).** O edital remete ao Decreto federal nº 11.878/2024, fixa prazo de 3 dias úteis e afirma que o recurso não tem efeito suspensivo (item 14.6). O item 14.6 contraria o art. 168 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o recurso e o pedido de reconsideração têm efeito suspensivo até a decisão final. O item 14 deve ser reescrito conforme o art. 86, §§ 2º a 4º, do Decreto nº

71-A/2025: 5 dias úteis, efeito suspensivo, recebimento preferencialmente eletrônico e decisão em 5 dias úteis;

c) **Valor da contratação (itens 3.11 e 7.3).** As especificações dizem que a remuneração "seguirá estritamente o teto" da tabela do programa. No credenciamento, o edital deve definir o valor da contratação, que é fixo e igual para todos (art. 79, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021; arts. 85 e 106, parágrafo único, do Decreto nº 71-A/2025). Recomenda-se substituir a ideia de teto por redação que fixe o valor unitário de cada procedimento, vedado o pagamento de valor diverso ou de sobretaxa;

d) **Prazo de inscrição (itens 2.1 e 17.6).** O item 2.1 fixa 15 dias, contados da publicação, para o envio dos documentos. O item 17.6 permite o credenciamento a qualquer momento da vigência. Recomenda-se esclarecer que os 15 dias se referem à primeira rodada de análise e que o cadastramento permanece aberto durante toda a vigência do edital (art. 79, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021), com análise no prazo do art. 80 do Decreto nº 71-A/2025;

e) **Impedimento de licitar (item 4.2).** A vedação se limita a quem sofreu sanção da "administração pública federal". Pelo art. 156, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, o impedimento produz efeitos no âmbito do ente que aplicou a sanção. Do jeito que está redigido, uma sanção aplicada pelo próprio Município não impediria a participação. Recomenda-se redação como: "pessoa física ou jurídica impedida de licitar ou contratar com o Município de

Russas ou declarada inidônea por qualquer ente federativo" (art. 14, III, da Lei nº 14.133/2021 e art. 86, § 5º, do Decreto nº 71-A/2025);

f) **Publicidade (item 14.8).** O edital indica apenas o portal do TCE/CE. Deve prever também a divulgação no PNCP e no sítio eletrônico do Município, além do extrato nos Diários Oficiais e em jornal de grande circulação (art. 79, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 79 do Decreto nº 71-A/2025).

IV.3 – Recomendações de aperfeiçoamento

Recomenda-se ainda:

a) **Qualificação econômico-financeira (item 5.3).** Os índices de liquidez superiores a 1 e o capital mínimo ou patrimônio líquido de 10% "do valor estimado da contratação" não constam do Termo de Referência nem do ETP. O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige que os índices sejam "devidamente justificados no processo". No credenciamento, cada prestador executa só parte da demanda, e um percentual calculado sobre o valor global (R$ 979.000,27) pode restringir a participação. Recomenda-se excluir essas exigências ou justificá-las no Termo de Referência, com base de cálculo proporcional ao lote ou à parcela estimada de cada credenciado. Também é preciso compatibilizar a habilitação com a participação de pessoas físicas, admitida no preâmbulo e no item 3.1, ou excluir essa participação;

b) **Outras vedações de participação (itens 4.5 a 4.7).** Retirar a vedação genérica a empresas em recuperação judicial, que contraria o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (AREsp 309.867/ES, 1ª Turma, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 26/06/2018) e do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº

1.201/2020-Plenário). Retirar o registro no CADIN como causa de impedimento, por se tratar de cadastro de inadimplência e não de sanções. Retirar a exigência de regularidade perante o "Tribunal de Contas", sem previsão legal. A regularidade fiscal e trabalhista já é aferida na habilitação;

c) **Citação indevida (item 5.2, "k").** O item cita a Lei Estadual nº 15.608/2007, que é do Estado do Paraná. Recomenda-se substituí-la pela consulta ao CEIS e ao CNEP prevista no art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021;

d) **Local de execução do Lote 01 (item 8.1, tópico 4, alínea "d").** A exigência de que os procedimentos de oftalmologia sejam feitos no Município pode ser legítima, por exemplo para facilitar o acesso dos pacientes. Mas o ETP e o Termo de Referência não trazem justificativa. Recomenda-se justificá-la no Termo de Referência, diante do art. 9º, I, "a" e "b", da Lei nº 14.133/2021;

e) **Preferência das entidades filantrópicas.** O edital não trata da preferência do art. 199, § 1º, da Constituição e do art. 25 da Lei nº 8.080/1990. Recomenda-se prevê-la, por exemplo como critério de distribuição da demanda, ou registrar no Termo de Referência por que não se aplica ao caso;

f) **Sanções (item 11).** Excluir o item 11.11, que cita a IN SEGES/ME nº 73/2022, norma federal, e prevê "perda da garantia", embora o edital não exija garantia. Completar o item 11.1.4, que termina em "em especial quando:". No item 11.5, a referência deve ser ao item 11.1.1, e não ao 11.1. Excluir o item 11.1.7, que trata de amostras não previstas no edital. Compatibilizar os percentuais de multa e a dosimetria com a Instrução Normativa nº 01/2024/PGM;

g) **Impugnações (item 13).** Fixar a resposta em até 3 dias úteis, limitada ao último dia útil anterior à data de abertura (art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021). Admitir o envio por meio eletrônico, em vez da entrega exclusivamente presencial (art. 83 do Decreto nº 71-A/2025);

h) **Fundamentação do preâmbulo e do item 6.2.** Incluir os arts. 74, IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021 e os arts. 78 a 111 do Decreto nº 71-A/2025. Verificar a vigência das portarias ministeriais citadas, como as Portarias nº 3.410/2013 e nº 1.034/2010, muitas delas incorporadas às Portarias de Consolidação do Ministério da Saúde de 2017;

i) **Redação.** Harmonizar o prazo para assinatura do contrato (5 dias no item 6.3 e 5 dias úteis no item 15.3). Retirar o texto duplicado no item 7.1 e completar a frase interrompida no item 7.4. Corrigir a remissão do item 1.2 aos itens 8.2 e 8.3, que não existem, a dupla numeração do item 16.4 e o "5º" solto no item 16.7. Ajustar a sequência de alíneas do item 5.2, que pula as letras "j" e "n";

j) **Campos em aberto.** Incluir o número do processo, uniformizar o nome do órgão condutor conforme a Portaria nº 199/2026 e preencher número do chamamento, datas e assinatura.

IV.4 – Da minuta de contrato

A minuta de contrato (Anexo III) precisa de revisão mais ampla do que o edital. Os pontos são os seguintes:

a) **Natureza do instrumento.** A minuta mistura contrato e convênio ("convênio/contrato", "concedente/contratante", "convenente/contratado"). São instrumentos de regimes distintos. O convênio com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (art. 199, § 1°, da Constituição) segue regras próprias, e a Lei n° 14.133/2021 só se aplica a ele no que couber (art. 184). Recomenda-se uma minuta de contrato administrativo, para os prestadores em geral, e, se a Secretaria mantiver a hipótese do item 6.2, "a", do edital, uma minuta própria de convênio, com plano de trabalho e metas;

b) **Parte contratante.** A Secretaria Municipal de Saúde é órgão sem personalidade jurídica e não pode ser qualificada como "pessoa jurídica de direito público interno". A contratante é o Município de Russas, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde ou do Fundo Municipal de Saúde, conforme o CNPJ indicado. A mesma correção vale para o preâmbulo do edital;

c) **Cláusulas necessárias ausentes (art. 92 da Lei n° 14.133/2021).** Falta cláusula sobre reajuste ou atualização dos valores (inciso V e § 3º). Como a remuneração segue tabela oficial, basta prever que as atualizações da Tabela SIGTAP e do rol do programa serão incorporadas por apostila (art. 136, I). Também faltam os prazos de recebimento provisório e definitivo (inciso VII e art. 140, § 3º): a cláusula 7.8 diz que eles "serão definidos no contrato", mas o próprio contrato não os define. Falta ainda a obrigação de cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado e aprendiz (inciso XVII);

d) **Obrigações próprias do SUS e do credenciamento.** A minuta não traz a vedação de cobrança aos usuários, a submissão à regulação municipal, o faturamento no SIA/SIH, a auditoria do SUS, a vedação de cometer a terceiros o objeto sem autorização (art. 79, § 1°, V, da Lei n° 14.133/2021) e a denúncia do contrato pelo credenciado (art. 79, § 1°, VI). Recomenda-se incluí-las expressamente, em harmonia com os itens 4.8, 10 e 16 do edital;

e) **Prorrogação automática (cláusula 8.2).** A prorrogação automática por não conclusão do objeto é própria dos contratos por escopo (art. 111 da Lei n° 14.133/2021). Não se aplica a serviço contínuo, cuja vigência segue os arts. 106 e 107. A cláusula deve ser excluída;

f) **Infrações e Sanções Administrativas (cláusula 11).** A numeração está trocada: as sanções são referidas como item "14.2" (não existe) e remetem a alíneas e subitens inexistentes no "14.1". O item 7 da multa (IV) termina em "ressalvadas as seguintes infrações:" sem complemento. Há multa por atraso na garantia e desconto "da garantia", embora a cláusula 10.1 diga que não há garantia. A multa moratória de 1% ao dia e a multa de 8% a 25% por inexecução parcial divergem da Instrução Normativa n° 01/2024/PGM (arts. 5° e 7°), que deve ser observada. O prazo de 10 dias para recolhimento da multa (cláusula 11.5) diverge do edital (30 dias úteis);

g) **Resquícios de outros modelos.** Ajustar as cláusulas 2.2.3 ("proposta do contratado", que no credenciamento é o requerimento de credenciamento), 4.3 ("neste Termo de Referência"), 6.1, alíneas "a", "o", "p" e "s" (projeto executivo, ferramentas, limpeza do local, dimensionamento da proposta),

11.12 (IN SEGES/ME nº 26/2022, norma federal) e 13.3 ("consultoria jurídica", em vez de Procuradoria-Geral do Município).

h) **Fundamentação (cláusula 1.1).** Incluir os arts. 74, IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 71-A/2025, com as mesmas observações do item IV.3, "h", quanto às portarias ministeriais.

IV.5 – Dos modelos não encaminhados

O requerimento de credenciamento (Anexo IV) e os modelos de declarações (Anexo V) não acompanharam os autos.

V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e com base nos elementos técnicos dos autos, **esta Procuradoria-Geral do Município opina favoravelmente à aprovação** da minuta do edital do Chamamento Público nº XXX/2026-SEMUS e da minuta de contrato (Anexo III), condicionada ao atendimento das seguintes recomendações:

1. correção dos pontos do item IV.2, em especial a definição de critério objetivo de distribuição da demanda, em substituição à ordem cronológica de protocolo, e a adequação do capítulo de recursos ao art. 168 da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 86 do Decreto nº 71-A/2025;

2. acolhimento das recomendações do item IV.3 ou motivação, nos autos, das razões para não acolhê-las;

3. revisão da minuta de contrato conforme o item IV.4, em especial a separação entre contrato e convênio, a correção da parte contratante e a inclusão das cláusulas necessárias do art. 92 da Lei nº 14.133/2021;

4. juntada do requerimento de credenciamento e dos modelos de declarações, com submissão a esta Procuradoria (item IV.5);

5. preenchimento dos campos em aberto e publicação no PNCP, no sítio eletrônico do Município e nos demais meios do art. 79 do Decreto nº 71-A/2025.

Atendidos os itens 1, 2, 3 e 5, os autos podem seguir à Central de Licitações sem nova manifestação desta Procuradoria, salvo quanto ao item 4, à eventual minuta de convênio ou em caso de alteração substancial das minutas.

É o parecer, de caráter opinativo, que se submete à apreciação superior.

Ressalte-se que, de acordo com o BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª Edição: 2016)1, o parecerista deve evitar emitir posicionamento conclusivo sobre temas não jurídicos, devendo se ater, portanto, a formular recomendações pontuais, desde que enfatize o caráter discricionário de seu acatamento.

Destaque-se, ainda, que a jurisprudência é uníssona em asseverar que parecer jurídico é peça meramente opinativa, não vinculando o administrador em sua decisão, senão veja o seguinte trecho do MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08, STF:

"Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa."

É nosso parecer a respeito do assunto em tela, que se faz de forma meramente opinativa, cabendo a decisão de mérito à autoridade competente, nos termos da jurisprudência pátria (MS 24073-DF, RELATOR; MIN. CARLOS VELOSO INF 296).

BPC nº 7 – Enunciado: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Russas/CE, 12 de novembro de 2026.

Allisson Levi de Oliveira Simplício
Sub-Procurador do Município
Portaria nº 023/2025 – OAB/CE nº 41.134