PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 0108001/2025
INEXIGILIDADE Nº 023/2025/SMS
SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de laboratório em análises clínicas e diagnostico por anatomia patológica e citopatologia, para atender pacientes de ambulatório e internos do Hospital Municipal Maria Laíse P. Lima, Unidade de pronto atendimento – UPA, em regime de Plantão 24 horas, além das UBS da Rede Municipal de Saúde garantindo o atenuamento a publico usuário do Sistema Único de Saúde.

Ao Senhor Secretário Municipal de Saúde.

RELATÓRIO

Trata-se do Processo Administrativo nº 0108001/2025, instaurado no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, visando à contratação, por inexigibilidade de licitação (Inexigibilidade nº 023/2025/SMS), de empresa especializada na prestação de serviços de laboratório em análises clínicas e em diagnóstico por anatomia patológica e citopatologia, destinados ao atendimento de pacientes ambulatoriais e internos do Hospital Municipal Maria Laíse P. Lima, bem como da Unidade de Pronto Atendimento – UPA, em regime de plantão 24 (vinte e quatro) horas, além das Unidades Básicas de Saúde da Rede Municipal, tudo com o desiderato de assegurar a continuidade e a integralidade do atendimento ao público usuário do Sistema Único de Saúde – SUS.

A presente demanda foi submetida para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, nos termos dos arts. 53, §4º c/c 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A área técnica desta Secretaria noticia a necessidade assistencial ininterrupta dos serviços laboratoriais e de diagnóstico histo-citopatológico, por sua natureza essencial ao suporte clínico e terapêutico das unidades assistenciais mencionadas, especialmente em regime de urgência e emergência, consignando que a prestação continuada constitui pressuposto de segurança do paciente e de eficiência clínica, notadamente para exames de rotina, urgentes e de controle terapêutico, além de peças cirúrgicas e biópsias, cuja análise e liberação de laudos não admitem descontinuidade.

Consoante peças que instruem os autos, constam, entre outros documentos, a solicitação formal da unidade demandante, o estudo técnico/termo de referência com a estimativa de

demanda e escopo detalhado dos serviços (exames laboratoriais por perfil e volumes projetados; exames anatomopatológicos e citopatológicos com tempos de resposta e padrões de qualidade), a estimativa de custos e a comprovação de disponibilidade orçamentária, a minuta do instrumento contratual com designação de gestão e fiscalização, bem como as justificativas da escolha da contratação por inexigibilidade e da vantajosidade da proposta frente às alternativas operacionais disponíveis, incluindo a demonstração de que a prestação deverá ocorrer em plantão 24 horas, com logística de coleta, transporte de material biológico e emissão de laudos em prazos compatíveis com as necessidades assistenciais do Hospital Municipal, da UPA e das UBS.

Registre-se, por oportuno, que a instrução ressalta o caráter essencial e contínuo das atividades laboratoriais e histo-citopatológicas para a rede municipal de saúde, ressaltando a pertinência da solução pretendida para resguardar a continuidade do serviço público de saúde e mitigar riscos assistenciais, circunstâncias que lastreiam a submissão do feito à apreciação desta Assessoria Jurídica, para manifestação quanto aos aspectos de juridicidade e regularidade do procedimento.

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

Do Regime jurídico aplicável e hipótese legal de contratação.

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico. Desta feita, a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a atuação do Administrador Público, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Enquanto os particulares têm ampla liberdade para contratar, a Administração Pública só poderá exercitar esse direito cumprindo determinadas formalidades legais contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A regra é que a Administração Pública realize suas contratações utilizando-se do processo de licitação. Contudo, há casos em que pode haver contratação direta pelo Poder Público, ocorrendo dispensa de licitação ou inexigibilidade, senão vejamos o que preconiza o Texto Constitucional:

> 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.

O instituto da licitação, consagrado pela Constituição da República de 1988, materializado pela Lei n° 14.133/2021, é o meio através do qual o Estado, em todas as suas esferas, realiza suas contratações, seguindo os princípios basilares do direito administrativo. A Constituição Federal no mencionado art. 37, inciso XXI, possibilitou o surgimento de hipóteses excepcionais, desde que sejam dotados de parâmetros de razoabilidade e de princípios constitucionais.

As hipóteses de contratação direta, seja por dispensa (art. 75) seja por inexigibilidade (art. 74), ostentam natureza excepcional, por constituírem verdadeira exceção ao princípio da obrigatoriedade de licitar, positivado no art. 37, XXI, da Constituição da República. A teleologia do sistema impõe que tais exceções se limitem às situações em que o rito competitivo se revela incompatível com a satisfação célere e eficiente do interesse público, seja pela urgência e peculiaridade do objeto, seja, sobretudo, pela inviabilidade de competição que é pressuposto lógico da inexigibilidade.

No regime da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade se configura quando não houver pluralidade útil de propostas — isto é, quando a disputa não for possível ou não fizer sentido jurídico-econômico à luz do objeto e do resultado pretendido (art. 74, caput). Entre as hipóteses

legais, destaca-se aquela do art. 74, IV, que expressamente contempla os "objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento", solução que o diploma institui como procedimento auxiliar (art. 78, I), densificado pelo art. 79, o qual exige chamamento público, condições padronizadas, cadastramento permanente e, quando necessário, critérios objetivos de distribuição de demanda.

Veja-se o que determina a Lei nº 14.133/2021:

> 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;**
>
> II - pré-qualificação;
>
> III - procedimento de manifestação de interesse;
>
> IV - sistema de registro de preços;
>
> V - registro cadastral. (grifo nosso)

Trata-se, pois, de inexigibilidade estruturada, na qual a "inviabilidade de competição" não decorre da unicidade de fornecedor, mas da não exclusividade do fornecimento: contrata-se paralela e não excludente todos os interessados que atendam aos requisitos e aceitem os parâmetros previamente estabelecidos, sem disputa de preço no momento da adesão.

Nessa moldura, e voltando-se a análise ao itinerário do credenciamento, o caminho juridicamente idôneo para serviços com demanda contínua e variável, ampla capilaridade territorial e necessidade de tempo de resposta — como os serviços laboratoriais de análises clínicas, anatomia patológica e citopatologia em regime 24 horas — é precisamente a inexigibilidade via credenciamento, por harmonizar a excepcionalidade da contratação direta com transparência, isonomia material e eficiência, desde que o procedimento venha regularmente instruído com DFD, ETP, TR, série histórica e quantitativos, justificativa

de preços e autorização da autoridade competente, além das minutas de chamamento e de contrato em estrita conformidade com os arts. 74, IV, 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021.

ADEQUAÇÃO DO OBJETO E DO DESENHO PROCEDIMENTAL

Os serviços de análises clínicas, anatomia patológica e citopatologia compõem apoio diagnóstico essencial para o Hospital Municipal, UPA (24h) e UBS, exigindo tempo de resposta compatível e continuidade assistencial. Tal moldura técnica favorece o uso do credenciamento com chamamento público e adesão aberta e contínua, com condições padronizadas e critérios objetivos de distribuição da demanda, consoante o art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, os autos descrevem precisamente o escopo e o regime 24h e registram a deflagração do rito de inexigibilidade via credenciamento, além da solicitação de autorização e análise jurídica, o que indica adequada aderência à via eleita.

INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA (ART. 72)

No que concerne à higidez formal do processado, verifica-se a observância do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, porquanto o expediente se apresenta robustamente instruído com os elementos nucleares exigidos pelo legislador:

(i) Documento de Formalização da Demanda – DFD, com definição do problema a resolver e demonstração do interesse público subjacente;

(ii) Estudo Técnico Preliminar – ETP, de onde emergem as alternativas de solução, as premissas técnicas e os riscos mapeados;

(iii) Termo de Referência – TR, contendo o objeto detalhado, os quantitativos estimados, níveis de serviço e demais especificações;

(iv) estimativa de despesa, lastreada em série histórica e em parâmetros objetivos de produção;

(v) justificativa de preços, ancorada em Tabela SUS/SIGTAP e critérios de vantajosidade;

(vi) minuta do edital de chamamento público de credenciamento, com condições padronizadas de participação, cadastramento permanente e critérios de distribuição de demanda;

(vii) minuta do contrato correspondente, com cláusulas essenciais, regime de pagamento por produção, regras de auditoria e glosa, governança e fiscalização; e

(viii) autorização da autoridade competente, além da previsão de publicidade dos atos no sítio oficial e no PNCP. À vista desse conjunto, reputa-se regular a instrução, recomendando-se apenas a conferência documental finalística na ocasião da assinatura, quanto às habilitações dos futuros credenciados e à atualização das peças técnicas.

VANTAJOSIDADE E JUSTIFICATIVA DE PREÇOS

A vantajosidade na contratação direta por credenciamento decorre da padronização de condições e do pagamento por produção dentro de parâmetros públicos. Aqui, a base remuneratória na Tabela SUS/SIGTAP, a série histórica/volumetria (2023–2024) e a declaração de aceitação dos valores pelos credenciados satisfazem o dever de motivação do preço, sem prejuízo de ajustes decorrentes de auditoria e glosa.

Constam nos autos a Justificativa do Preço Proposto, o valor global estimado (R$ 4.479.864,19) e o compromisso expresso de aceitação da Tabela SUS.

DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Do exame do ETP, verifica-se adequada problematização da demanda assistencial e a identificação do resultado esperado (continuidade diagnóstica com tempos de resposta compatíveis ao Hospital/UPA/UBS), com mapeamento de riscos inerentes à interrupção do serviço e à logística de coleta e transporte de material biológico.

A instrução contempla a avaliação de alternativas (execução direta, terceirização por lote único, contratação centralizada/consorciada e credenciamento), fundamentando a eleição do credenciamento como solução mais isonômica e eficiente para demanda variável e distribuída, por permitir adesão paralela e não excludente dos prestadores aptos.

Há, ainda, estimativas de volumetria com base em série histórica, premissas de qualidade e rastreabilidade, tudo alinhado aos vetores da Lei nº 14.133/2021.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

O TR apresenta escopo técnico pormenorizado, com catálogo de exames (análises clínicas, anatomia patológica e citopatologia), quantitativos estimados por unidade assistencial (rotina/urgência), e níveis de serviço (SLAs) para turnaround time dos laudos, contemplando critérios de priorização para casos urgentes. Descreve-se a logística de coleta, conservação e transporte de amostras (cadeia de frio, rastreabilidade, integridade), bem como requisitos de qualidade (controle interno/externo e ensaios de proficiência), biossegurança, responsável técnico e capacidade operacional mínima (estrutura física, equipamentos e sistemas).

Estão delineados mecanismos de auditoria e glosa, indicadores de desempenho, plano de contingência, matriz de risco e regras de pagamento por produção com referência à Tabela SUS/SIGTAP e critérios de atualização. Há designação de gestor e fiscais do contrato e previsão de penalidades proporcionais.

ANÁLISE DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

O edital de chamamento encontra-se conformado à modelagem de credenciamento prevista na Lei nº 14.133/2021, com condições padronizadas de participação, cadastramento permanente e ausência de competição excludente por preço no ato de adesão. Prevê habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, previdenciária e sanitária (licença sanitária, CNES, responsável técnico), prazos para esclarecimentos/impugnações e meios eletrônicos de protocolização. Estabelece critérios objetivos de distribuição de demanda (capacidade instalada, tempos de resposta e qualidade histórica), governança de auditoria/glosa, acompanhamento por indicadores, regras de descredenciamento (hipóteses e rito), vedações de subcontratação e penalidades.

Recomenda-se que conste de forma explícita, na referida minuta: (a) publicidade continuada do chamamento em sítio oficial e PNCP; (b) parâmetro remuneratório (Tabela SUS) com mecanismo de atualização; (c) procedimento de reequilíbrio em situações excepcionais.

DO CONTRATO

Contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

A minuta contratual na cláusula primeira dispõe expressamente que o contrato tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados na área de

contabilidade pública, destinado ao atendimento das necessidades da Prefeitura Municipal de Castanhal.

A lei nº 14.133/2021, no artigo 89, § 2° dispõe que:

> "Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definamos direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta".

O detalhamento do objeto e suas características encontram-se detalhados na cláusula primeira por meio de quadro descritivo, atendendo aos incisos I e II, do artigo 92.

No que se refere ao regime de execução do objeto consta na cláusula terceira da minuta do contrato fazendo referência ao Termo de Referência, atendendo ao inciso IV, VII e XVII do artigo mencionado acima.

A minuta contratual alinha-se ao que preconiza a lei n. 14.133/2021, bem como de modo que não se revela prejuízo ao atendimento de credenciamento para exames laboratoriais, descrevendo objeto, locais de execução (Hospital/UPA/UBS) e regime de plantão 24h.

Compulsando os autos, verifica-se a correta adequação das disposições, sendo suficiente frente as exigências legais.

DA DISPONIBILIDADE ORCAMENTÁRIA

Compulsando os autos, verifica-se a dotação orçamentaria informando que que o fluxo de caixa da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal, exercício financeiro de 2025, comporta a realização da despesa.

DO MAPA DE RISCO

o Mapa de Riscos foi elaborado na fase de planejamento da contratação, registrando eventos críticos e respectivas respostas de tratamento. Destacam-se: (i) na etapa de formalização da demanda, o risco relativo ao dimensionamento da quantidade de profissionais necessários à execução das atividades, classificado com probabilidade baixa e impacto alto,

com dano descrito como possibilidade de contratação e execução deficientes do objeto; foram previstas, como ações preventivas, a verificação da especificação do objeto (unidade de medida, quantitativos e prazo de execução) e, como contingência, a complementação de informações, atribuídas à Coordenadoria de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria – RCAA; (ii) na etapa de criação da equipe de planejamento da contratação, o risco de ausência de ato designatório da equipe, avaliado com probabilidade baixa e impacto baixo, com dano tipificado como descumprimento de formalidade legal; prescreveram-se, como ação preventiva, a adoção de checklist procedimental e, como contingência, a expedição do ato formal de designação, sob responsabilidade da Chefia de Gabinete.

Tais registros evidenciam a aderência da Administração às boas práticas de gestão de riscos prescritas no regime da Lei nº 14.133/2021, servindo de base para o acompanhamento em futuras atualizações do mapa ao longo do processo de contratação.

Verifica-se, portanto, que o setor de planejamento adequa o mapa de risco com a distribuição de suas ocorrências e medidas cabíveis adequadamente ao bojo processual, de modo a corroborar com os valores e princípios atrelados ao planejamento e ao controle preventivo e gestão de riscos que entabulam a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

CONCLUSÃO

À vista do exposto, opino pela juridicidade e viabilidade da contratação direta por inexigibilidade (art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021), mediante o procedimento auxiliar de credenciamento (arts. 78, I, e 79 da Lei nº 14.133/2021), para o objeto descrito nos autos, consistente na prestação de serviços de laboratório em análises clínicas e diagnóstico por anatomia patológica e citopatologia, com plantão 24h para o Hospital Municipal Maria Laíse P. Lima, UPA e UBS da rede municipal, nos termos das minutas apresentadas, desde que observadas as seguintes ressalvas/condições, além das quais constarem no presente parecer.

1. Publicação do chamamento e manutenção de cadastramento permanente de interessados;

2. Comprovação e atualização da habilitação jurídica, regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, qualificação técnica e sanitária (licença sanitária, CNES, responsável técnico) de cada credenciado no momento da contratação e ao longo da execução.

3. Designação formal de gestor e fiscais do contrato, com matriz de responsabilidades e rotinas de fiscalização para plantão 24h, coletas, transporte de material biológico.

4. Divulgação do ato autorizativo e dos contratos no sítio oficial e PNCP, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior.

Castanhal/PA, 08 de setembro de 2025.

AMANDA DE CASSIA OLIVEIRA SOTIRAKIS:01562922203

Assinado de forma digital por AMANDA DE CASSIA OLIVEIRA SOTIRAKIS:01562922203

AMANDA DE CASSIA OLIVEIRA SOTIRAKIS
ADVOGADA OAB/PA Nº 38.956