PARECER JURÍDICO

CREDENCIAMENTO Nº 002/2026

Processo Administrativo nº 1305001/2026/PMO.

Consulente: Prefeitura Municipal de Ourém/PA, por intermédio da Coordenadoria de Contratações/Departamento de Licitações e Contratos.

Assunto: Controle prévio de legalidade, na forma do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, referente à fase preparatória do procedimento auxiliar de credenciamento destinado à contratação de profissionais da área da saúde, pessoas físicas, para prestação de serviços técnicos especializados no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Ourém/PA.

EMENTA: LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, IV, E ARTS. 78 E 79 DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE, PESSOAS FÍSICAS. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS NO ÂMBITO DO SUS. CONTRATAÇÕES PARALELAS E NÃO EXCLUDENTES. PLURALIDADE DE PRESTADORES. CONDIÇÕES PADRONIZADAS. VALORES PREVIAMENTE FIXADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL Nº 2.007/2023. DECRETO MUNICIPAL Nº 02/2024. LEI MUNICIPAL Nº 2.024/2025. DECRETO MUNICIPAL Nº 007/2023. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA, NO QUE COMPATÍVEL, DO DECRETO FEDERAL Nº 11.878/2024. DFD. ETP. TR. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADES E VALORES. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA. MINUTA DE EDITAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO CREDENCIAMENTO. PROVIDÊNCIAS SANÁVEIS. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO APÓS SEU CUMPRIMENTO.

1. DO RELATÓRIO:

Trata-se de consulta encaminhada pela Coordenadoria de Contratações/Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Ourém/PA, para manifestação jurídica acerca da fase preparatória do Processo Administrativo nº 1305001/2026/PMO, autuado como Credenciamento nº 002/2026, cujo objeto consiste no credenciamento de profissionais da área da saúde, pessoas físicas, para prestação de serviços técnicos especializados no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Ourém/PA.

A demanda tem origem na Secretaria Municipal de Saúde e visa assegurar a continuidade, ampliação e eficiência dos serviços prestados pela rede municipal, abrangendo unidades e programas de Atenção Básica, Hospital Municipal, Centro de Fisioterapia, Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, telemedicina, eMulti, Secretaria Municipal de Saúde e demais estruturas vinculadas ao SUS municipal, inclusive em áreas urbanas e rurais. Os

Prefeitura Municipal de Ourém - Travessa Lázaro Picanço, nº 110, no Centro, CEP: 68640-000

documentos de planejamento registram que a contratação busca complementar a capacidade operacional da rede diante da necessidade de profissionais de diversas categorias, sem garantia de contratação mínima ou automática aos credenciados.

Constam da instrução, entre outros documentos, solicitação da Secretaria Municipal de Saúde, Documento de Formalização da Demanda – DFD, autorização para prosseguimento do procedimento, Termo de Abertura, solicitação e certificação de disponibilidade orçamentária, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência – TR, autorização da autoridade competente, autuação do Credenciamento nº 002/2026, ato de nomeação do Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, minuta de edital de credenciamento e despacho de encaminhamento para controle jurídico prévio.

O Estudo Técnico Preliminar identifica a contratação como serviço continuado, sem dedicação exclusiva de mão de obra, e examina diferentes alternativas para solução da necessidade administrativa, entre elas concurso público, processo seletivo simplificado, pregão eletrônico, concorrência, dispensa de licitação, inexigibilidade individualizada e credenciamento de pessoas físicas, concluindo pela adequação do credenciamento para formação de cadastro plural de profissionais, com contratações paralelas e não excludentes, segundo demanda efetiva da Administração.

O Termo de Referência consolida objeto, categorias profissionais, quantitativos estimados, unidades de medida, valores, locais de execução, requisitos de habilitação, modelo de credenciamento, critérios de convocação e distribuição da demanda, regime de execução, fiscalização, pagamento, dotação orçamentária, vigência e hipóteses de descredenciamento e sanção. O valor global estimado indicado é de R$ 6.681.138,40 (seis milhões, seiscentos e oitenta e um mil, cento e trinta e oito reais e quarenta centavos), de caráter estimativo e condicionado aos serviços efetivamente demandados e executados.

A minuta de edital, por sua vez, estabelece prazo de credenciamento de 12 meses, com manutenção do procedimento aberto para ingresso de novos interessados, requisitos de participação e habilitação, disciplina da execução, critérios de convocação, recursos e impugnações e demais condições necessárias à operacionalização do credenciamento.

É o relatório, do que interessa ao caso.

Passo a opinar.

2. DOS LIMITES E DA FINALIDADE DA ANÁLISE JURÍDICA:

A presente manifestação é emitida em cumprimento ao art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade da contratação ao final da fase preparatória.

O exame jurídico incide sobre a conformidade dos atos preparatórios, o enquadramento jurídico da solução escolhida, a regularidade formal do procedimento, a compatibilidade dos documentos entre si, os requisitos jurídicos do credenciamento, as condições de participação e contratação, a minuta do instrumento convocatório e os demais aspectos que possam repercutir sobre a validade do procedimento.

Não compete à Assessoria Jurídica substituir os órgãos técnicos no exame de necessidade assistencial, dimensionamento quantitativo, definição de especialidades, dimensionamento de escalas, adequação operacional, formação material de preços, conveniência administrativa, projeções de demanda, avaliação de mercado ou demais elementos eminentemente técnicos, salvo quando deles resultar questão jurídica relevante.

Do mesmo modo, as conclusões administrativas dos setores competentes quanto à necessidade dos serviços, quantitativos e condições operacionais são consideradas dentro da esfera de atribuições daqueles agentes, cabendo a esta manifestação aferir sua suficiência jurídica e coerência com o regime legal aplicável.

3. DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL E DO ENQUADRAMENTO DO CREDENCIAMENTO:

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 74, inciso IV, que a licitação é inexigível quando inviável a competição, em especial para objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento.

O credenciamento encontra-se arrolado entre os procedimentos auxiliares das licitações e contratações no art. 78 da mesma Lei, sendo disciplinado pelo art. 79, que admite sua utilização, entre outras hipóteses, quando for viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações paralelas e não excludentes, em condições padronizadas.

A natureza jurídica do instituto é distinta da seleção competitiva tradicional. Não se pretende eleger um único vencedor ou estabelecer competição de preços entre interessados. Busca-se admitir todos aqueles que satisfaçam requisitos objetivos previamente fixados, submetendo-os às mesmas condições de contratação, valores e regras de execução, para posterior convocação conforme necessidade administrativa.

É justamente essa configuração que os documentos técnicos adotam no caso concreto. O TR classifica expressamente a contratação como

paralela e não excludente, em condições padronizadas, sem garantia de contratação automática ou quantidade mínima de serviços, ficando a convocação condicionada à necessidade administrativa, à disponibilidade orçamentária, à manutenção da habilitação e aos critérios objetivos de distribuição da demanda.

A solução mostra-se juridicamente compatível com a necessidade descrita. A Secretaria Municipal de Saúde necessita manter pluralidade de profissionais habilitados, de diferentes categorias, distribuídos por diversas unidades e programas, sujeitos a demandas variáveis, escalas, horas e plantões. Nesse contexto, selecionar um único prestador ou restringir artificialmente o número de profissionais contratáveis não corresponde à lógica assistencial indicada no planejamento.

O ETP realizou, ademais, análise comparativa de alternativas e consignou as razões pelas quais concurso público, contratação temporária, pregão, concorrência, dispensa ou contratações diretas individualizadas não atenderiam, neste processo específico, ao desenho administrativo pretendido com a mesma flexibilidade e pluralidade.

Não se identifica, portanto, impedimento jurídico à adoção do credenciamento, desde que preservados seus pressupostos essenciais, quais sejam a ampla publicidade, possibilidade de ingresso de todos os interessados aptos, condições padronizadas, ausência de disputa de preços, critérios objetivos de habilitação e distribuição da demanda, igualdade entre credenciados situados em condições equivalentes e formalização individual das contratações efetivamente demandadas.

4. DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E DA APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO DECRETO FEDERAL Nº 11.878/2024:

A disciplina federal de normas gerais deve ser conjugada com a regulamentação municipal pertinente.

Os documentos de planejamento expressamente indicam como normas locais relacionadas à contratação a Lei Municipal nº 2.007, de 22 de dezembro de 2023, o Decreto Municipal nº 02, de janeiro de 2024, a Lei Municipal nº 2.024/2025 e o Decreto Municipal nº 007/2023, este último especificamente quanto aos serviços prestados em regime de plantão.

Em matéria de organização administrativa e regulamentação procedimental, deve ser preservada a competência normativa municipal, aplicando-se prioritariamente os atos locais válidos e especificamente incidentes.

O Decreto Federal nº 11.878/2024 regulamenta o procedimento de credenciamento no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Consequentemente, sua utilização pelo Município somente se

mostra adequada de maneira subsidiária, para integração procedimental e no que seja compatível com as normas gerais da Lei nº 14.133/2021, com a legislação municipal e com a autonomia administrativa local.

A própria documentação técnica adota esse critério, registrando a aplicação prioritária da legislação municipal e apenas subsidiária das regras do regulamento federal.

No tocante aos serviços executados em regime de plantão, há nos autos ato normativo municipal específico que regulamenta o pagamento de Plantão Hospitalar – PH a prestadores contratados mediante credenciamento, define duração, limite de jornada, organização das escalas, mecanismos de controle e valores unitários. O Decreto Municipal nº 007/2023 prevê, inclusive, que a autorização do dirigente e a comprovação do efetivo cumprimento do plantão constituem condição para pagamento.

Verifica-se, portanto, fundamento normativo municipal específico para a utilização do credenciamento em relação aos plantões abrangidos pelo referido Decreto, devendo suas regras ser observadas na execução, particularmente quanto à duração, escala, controle de frequência, comprovação da prestação e valores.

5. DA REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA:

5.1. Documento de Formalização da Demanda

O DFD identifica o órgão requisitante, o objeto, a natureza continuada do serviço, os requisitos essenciais, as categorias profissionais, estimativas de quantidades, locais de prestação e elementos orçamentários.

O documento registra, ainda, que a contratação está prevista no Plano Anual de Contratações do Município e vincula sua finalidade à continuidade e regularidade dos serviços públicos de saúde.

Sob o aspecto jurídico, a demanda encontra-se suficientemente individualizada para instaurar a fase de planejamento, contendo a necessidade administrativa, o objeto geral e as informações necessárias ao desenvolvimento dos estudos posteriores.

5.2. Autorização administrativa e instauração do processo

Consta autorização do Chefe do Executivo para prosseguimento do processo administrativo, com encaminhamento ao setor competente para adoção das providências necessárias à contratação.

Prefeitura Municipal de Ourém - Travessa Lázaro Picanço, nº 110, no Centro, CEP: 68640-000

Consta, igualmente, Termo de Abertura do Processo Administrativo nº 1305001/2026/PMO e posterior autuação específica do Credenciamento nº 002/2026.

A autuação do credenciamento foi subscrita pelo Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, cuja nomeação consta de ato próprio, Decreto Municipal nº 70/2025.

Não se identifica irregularidade material nesses atos inaugurais.

5.3. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar apresenta desenvolvimento substancial do planejamento da contratação.

O documento contém fundamentação, identificação do órgão gerenciador, referência ao planejamento anual, justificativa e problemática a ser solucionada, natureza da contratação, estimativas de quantidade, especificações mínimas, logística territorial, análise das alternativas, definição da solução escolhida, funcionamento do credenciamento, estimativa de preços, comparação com contratações similares, locais de execução, habilitação, procedimento, distribuição da demanda, regime de execução, obrigações, aspectos orçamentários e mapa de riscos.

A análise de alternativas não se limita a afirmação conclusiva. Foram examinadas soluções juridicamente distintas, registrando-se as razões administrativas pelas quais o credenciamento foi considerado mais aderente à demanda variável e plural da rede municipal de saúde.

Há, portanto, demonstração suficiente, para fins jurídicos, do problema administrativo e da relação entre a necessidade apresentada e a solução selecionada.

Também merece registro positivo a presença de análise de riscos, especialmente quanto à ausência de critério de distribuição, deficiência de fiscalização, pagamento por serviço não realizado, manutenção de habilitação, controle de carga horária e formalização contratual.

A identificação prévia desses riscos, acompanhada de medidas de mitigação, revela compatibilidade com os princípios do planejamento, eficiência, segurança jurídica e controle.

5.4. Termo de Referência

O Termo de Referência apresenta objeto definido, fundamentação do procedimento, descrição das necessidades, quantitativos, categorias profissionais, valores unitários, locais de prestação, requisitos de execução e habilitação, regras de credenciamento, distribuição da demanda, fiscalização, pagamento e condições de vigência.

O objeto encontra-se coerente com o DFD e o ETP e contempla profissionais da área da saúde contratados como pessoas físicas, para prestação de serviços técnicos especializados no âmbito do SUS municipal.

A estimativa global alcança R$ 6.681.138,40, com discriminação por categoria, unidade de medida, quantidade estimada e valor unitário.

Os quantitativos possuem natureza estimativa, o que se compatibiliza com o modelo de credenciamento, pois não há garantia de execução integral. O pagamento somente será devido quanto aos serviços efetivamente demandados, autorizados, executados, comprovados e atestados.

Juridicamente, essa disciplina é adequada e evita que a estimativa global seja interpretada como obrigação de contratação ou como garantia mínima aos credenciados.

6. DA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES E DO VALOR GLOBAL:

A fase preparatória deve demonstrar racionalidade no dimensionamento da demanda, sem que isso signifique necessidade de precisão absoluta em contratação cuja execução dependerá da demanda assistencial.

Nos autos, as estimativas são estruturadas por categoria, unidade administrativa, regime de execução, horas ou plantões, com indicação da quantidade anual projetada.

A metodologia considera, para serviços por hora, parâmetros anuais derivados das jornadas de referência e, para plantões, quantitativos projetados para cobertura hospitalar.

A existência de quantitativos máximos ou estimativos não cria obrigação de consumo integral. Ao contrário, o credenciamento pressupõe convocação na extensão necessária ao serviço público.

A Administração deverá, durante a execução, manter controle individualizado dos quantitativos convocados, horas ou plantões efetivamente prestados e saldo financeiro correspondente, providência de gestão que decorre diretamente do dever de fiscalização.

Não se identifica, sob a perspectiva exclusivamente jurídica, incoerência impeditiva na estimativa quantitativa apresentada.

7. DA FIXAÇÃO DOS VALORES E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS:

O procedimento de credenciamento pressupõe, no modelo adotado, valores previamente definidos pela Administração, sem disputa individual de preço entre os profissionais.

Essa característica é juridicamente admissível, desde que a remuneração seja uniforme para profissionais submetidos à mesma categoria, serviço, unidade de medida e regime de execução, e desde que a Administração demonstre a razoabilidade dos valores fixados.

O TR utiliza duas referências distintas.

Para os serviços em regime de plantão expressamente contemplados pelo Decreto Municipal nº 007/2023, são utilizados os valores fixados no art. 13 daquele ato normativo, incluindo, entre outros, plantão médico de 24 horas no valor de R$ 3.500,00, plantão de enfermagem de 24 horas no valor de R$ 464,00 e plantão de técnico de enfermagem de 12 horas no valor de R$ 106,00.

Para serviços remunerados por hora, o TR utiliza como referência os vencimentos constantes da Lei Municipal nº 2.024/2025 e promove conversão para valor-hora mediante divisor de 173,33 horas mensais, correspondente à jornada anual de 2.080 horas considerada no planejamento. O resultado indicado é de R$ 20,76 por hora para médico, R$ 14,94 por hora para enfermeiro, fisioterapeuta e odontólogo e R$ 9,22 por hora para técnico de enfermagem.

A metodologia possui objetividade e permite tratamento uniforme. A utilização de normas municipais como parâmetro administrativo é juridicamente possível.

Todavia, vencimento de cargo público e preço de contratação de prestador autônomo não são institutos necessariamente equivalentes. O primeiro decorre de regime funcional próprio, enquanto o segundo constitui preço de serviço contratado, submetido às condições, encargos e riscos inerentes à prestação por pessoa física.

O próprio ETP reconhece que a existência de parâmetro normativo municipal não afasta a necessidade de verificar razoabilidade, exequibilidade e aderência dos valores à realidade da contratação, prevendo utilização complementar de contratações similares, editais de credenciamento, tabelas oficiais, pesquisas de preços ou outras fontes idôneas e indicando a necessidade de manifestação técnica conclusiva quanto à compatibilidade dos valores.

Assim, não cabe à Assessoria Jurídica substituir a avaliação econômica dos responsáveis pelo planejamento. Contudo, antes da publicação do edital, recomenda-se constar manifestação técnica conclusiva do setor competente atestando que os valores fixados são razoáveis e aptos à contratação pretendida, especialmente quanto aos itens remunerados por hora, registrando-se, de forma sucinta, os parâmetros de comparação utilizados.

Essa providência não demanda reconstrução do planejamento nem impede o aproveitamento dos valores já calculados. Trata-se de validação técnica

Prefeitura Municipal de Ourém - Travessa Lázaro Picanço, nº 110, no Centro, CEP: 68640-000

necessária à demonstração da economicidade e da exequibilidade, podendo ser cumprida mediante despacho técnico fundamentado e juntada das referências consideradas.

8. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA:

Consta Certidão Orçamentária emitida pelo setor competente, declarando a existência de dotação suficiente para suportar as despesas decorrentes da futura contratação e identificando o Fundo Municipal de Saúde, projetos/atividades, classificação econômica e fontes de recursos.

A classificação econômica indicada é 3.3.90.36.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, compatível, em princípio, com a natureza formal do objeto descrito.

A autorização da Secretaria Municipal de Saúde contém, ainda, declaração de adequação orçamentária e financeira à LOA e de compatibilidade com PPA e LDO.

A existência do valor global estimado não autoriza, por si só, execução integral do montante. Cada contratação ou convocação deverá observar disponibilidade orçamentária e financeira, emissão do respectivo empenho e demais procedimentos de execução da despesa.

Do ponto de vista da fase preparatória, considera-se presente o suporte orçamentário necessário ao prosseguimento.

9. DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO:

A minuta do edital exige documentação pessoal e profissional compatível com a condição de pessoa física, incluindo identificação, formação acadêmica, registro ativo no conselho profissional quando exigível, certidão de regularidade profissional, comprovação de capacidade técnica ou experiência, regularidade fiscal aplicável, declarações e outros documentos relacionados à execução.

As exigências de diploma, habilitação profissional e registro em conselho de classe apresentam relação direta com o objeto e são essenciais para prestação de serviços de saúde.

A comprovação de experiência ou capacidade técnica também pode ser exigida, desde que aplicada de forma proporcional à complexidade da função e sem criação de barreiras artificiais à participação.

Especial cautela deve ser observada na expressão “quando aplicável” utilizada para certidões ou documentos que não incidam

indistintamente sobre todas as categorias de pessoas físicas. A interpretação do edital deve privilegiar a pertinência do requisito ao profissional e à atividade efetivamente pretendida, afastando exigência materialmente impossível ou sem vínculo com o objeto.

A Administração poderá realizar diligências para autenticação e esclarecimento de documentos e saneamento de falhas formais, desde que não permita criação posterior de condição material de habilitação inexistente no momento pertinente.

As regras constantes da minuta, nesse aspecto, mostram-se juridicamente suficientes.

10. DOS CRITÉRIOS DE CREDENCIAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA:

Este constitui um dos pontos centrais do controle jurídico.

Em credenciamento destinado à contratação paralela e não excludente, todos os interessados que preencham os requisitos e aceitem as condições padronizadas devem poder integrar o cadastro.

Quando a demanda não puder ser atribuída simultaneamente a todos, a distribuição necessita de critérios objetivos e impessoais, de modo a impedir escolhas subjetivas ou direcionadas.

O TR prevê como critérios a compatibilidade entre categoria/especialidade e serviço demandado, disponibilidade para escala, unidade e horário, necessidade assistencial, ordem cronológica de habilitação ou rodízio entre credenciados aptos, localidade e logística, manutenção das condições de habilitação e registro de recusas, vedando preferência pessoal ou direcionamento.

A minuta do edital reproduz a lógica e prevê, ainda, que a convocação indique, sempre que possível, categoria profissional, unidade, período, carga horária ou plantão, atribuições e forma de controle da frequência ou produção. Também disciplina recusa, ausência de resposta, não comparecimento e convocação subsequente.

A disciplina é juridicamente adequada.

A utilização combinada de disponibilidade, especialidade, necessidade assistencial e rodízio é compatível com a realidade operacional dos serviços de saúde, desde que sua aplicação seja documentada.

Não se exige algoritmo rígido incapaz de responder a situações assistenciais concretas. Exige-se, contudo, rastreabilidade. A Administração

Prefeitura Municipal de Ourém - Travessa Lázaro Picanço, nº 110, no Centro, CEP: 68640-000

deve ser capaz de demonstrar por que determinado credenciado foi convocado, qual o critério aplicado e, quando houver recusa ou impossibilidade, por que se passou ao profissional subsequente.

Nesse ponto, o edital atende ao núcleo jurídico necessário, ficando a adequada aplicação das regras sujeita à fiscalização na execução.

11. DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, DAS ESCALAS E DOS PLANTÕES:

A minuta prevê prestação dos serviços nos turnos necessários, inclusive finais de semana e feriados, em unidades urbanas e rurais, de acordo com escala, carga horária ou plantão definido pela Secretaria Municipal de Saúde.

Para os plantões abrangidos pelo Decreto Municipal nº 007/2023, deverão ser observadas as regras locais quanto à duração, limite de carga horária, previsão de quantitativos, aprovação de escalas, indicação dos profissionais e substitutos, comprovação do cumprimento e autorização para pagamento.

O Decreto determina, ainda, publicidade das escalas e controle das horas trabalhadas, preferencialmente eletrônico.

Tais controles devem ser considerados parte integrante do modelo de gestão e fiscalização da contratação.

A simples presença do nome do profissional em escala não substitui a comprovação de execução. O pagamento deverá estar condicionado ao registro de frequência, comprovação do plantão ou produção pertinente e atesto da autoridade ou servidor competente.

Em relação aos serviços por hora, a mesma lógica se aplica, somente podem ser liquidados serviços devidamente autorizados e comprovados, observada a unidade de medida contratada.

12. DA NATUREZA DA CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA E DA AUSÊNCIA DE VÍNCULO FUNCIONAL:

A utilização do credenciamento não se confunde com provimento de cargo efetivo, contratação temporária de servidor ou estabelecimento de vínculo empregatício.

O objeto formalizado nos autos consiste em prestação de serviços técnicos especializados por pessoas físicas, mediante vínculo contratual administrativo, dentro das condições do edital e do respectivo instrumento de contratação.

O ETP registra expressamente que o credenciamento não gera provimento de cargo público, vínculo estatutário ou contratação automática.

Essa distinção deve ser preservada não apenas formalmente, mas na execução.

O fato de a Administração organizar escalas, unidades e horários necessários à continuidade do SUS não transforma, isoladamente, a relação em vínculo funcional. Entretanto, a gestão contratual deve evitar práticas incompatíveis com o regime jurídico escolhido, especialmente tratamento do credenciado como ocupante de cargo, concessão de direitos funcionais não previstos, lotação definitiva, estabilidade ou integração ao quadro de servidores.

A continuidade da contratação de serviços não pode ser utilizada como instrumento de provimento permanente de cargos à margem do art. 37, II, da Constituição Federal.

O ETP reconhece que o concurso público constitui via adequada ao provimento efetivo de cargos e diferencia essa hipótese da solução contratual examinada.

Nesse contexto, o credenciamento é juridicamente admissível enquanto instrumento de contratação de serviços, permanecendo sob responsabilidade da Administração o planejamento estrutural de seu quadro efetivo e a preservação material da natureza contratual da relação.

13. DA MINUTA DO EDITAL:

A minuta do Edital de Credenciamento nº 002/2026 apresenta estrutura compatível com o procedimento pretendido.

Encontram-se previstos objeto, finalidade, participação, manifestação de interesse, prazo de credenciamento, documentação, habilitação, execução, locais, dotação, pagamento, credenciamento dos interessados, critérios de convocação e distribuição, recursos, impugnações, esclarecimentos, sanções, descredenciamento e anexos.

O prazo de 12 meses, com possibilidade de ingresso de interessados durante toda a vigência, é compatível com a lógica do credenciamento permanente e favorece ampliação da participação.

A minuta prevê recurso no prazo de três dias úteis em relação às decisões especificadas, bem como possibilidade de impugnações e esclarecimentos enquanto o credenciamento permanecer vigente.

Os critérios de habilitação e convocação mostram-se suficientemente objetivos.

Prefeitura Municipal de Ourém - Travessa Lázaro Picanço, nº 110, no Centro, CEP: 68640-000

Há, entretanto, providências formais a serem adotadas antes da publicação da versão definitiva.

A folha de abertura da minuta ainda registra referência temporal a "Junho de 2026", embora a autuação do Credenciamento nº 002/2026 tenha ocorrido em agosto de 2026.

Trata-se de inconsistência meramente formal e não afeta o conteúdo jurídico do procedimento, podendo ser corrigida na consolidação da versão definitiva, sem necessidade de refazimento dos atos preparatórios.

A publicação deverá observar a Lei nº 14.133/2021, a regulamentação municipal pertinente e os meios oficiais aplicáveis, assegurando-se divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, quando exigível segundo o regime aplicável, e manutenção do edital em sítio eletrônico oficial, em condições que permitam amplo conhecimento e cadastramento de novos interessados durante sua vigência.

14. DA FORMALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DO CREDENCIAMENTO:

A habilitação no credenciamento não se confunde com a contratação.

O credenciado passa a integrar cadastro de profissionais aptos e somente será contratado quando houver demanda efetiva, disponibilidade orçamentária e convocação segundo os critérios do edital.

Por essa razão, cada contratação deverá ser formalizada por contrato administrativo, termo de credenciamento com eficácia contratual ou outro instrumento juridicamente idôneo admitido pela legislação.

No conjunto documental encaminhado à análise, embora edital e TR façam referência à "minuta contratual", os anexos da minuta do edital localizados compreendem modelos e declarações, não se identificando instrumento contratual completo contendo as cláusulas que regerão a relação individual com cada profissional. O próprio modelo de declarações faz referência à aceitação da "minuta contratual", evidenciando que tal instrumento deve integrar o procedimento.

A formalização contratual constitui providência juridicamente indispensável antes da publicação definitiva do edital, pois os interessados devem conhecer previamente as condições integrais a que se submeterão.

A minuta deverá conter, de modo compatível com a Lei nº 14.133/2021 e com o TR, ao menos:

1. objeto e vinculação ao edital e ao Termo de Referência;

2. fundamento jurídico da contratação;
3. categoria, item, unidade de medida e valor;
4. vigência;
5. condições de convocação e execução;
6. pagamento por serviços efetivamente prestados;
7. medição, comprovação, frequência, produção e atesto;
8. obrigações do credenciado e da Administração;
9. manutenção das condições de habilitação;
10. fiscalização e gestão;
11. retenções tributárias e previdenciárias incidentes;
12. dever de sigilo e proteção de dados;
13. sanções e devido processo;
14. hipóteses de descredenciamento e extinção;
15. ausência de vínculo estatutário ou empregatício;
16. vedação de cessão indevida da execução pessoal, quando incompatível com a natureza do serviço;
17. demais cláusulas legalmente aplicáveis.

A providência é sanável e não compromete o planejamento já realizado, mas deve anteceder a publicação, de modo que o instrumento seja submetido à mesma publicidade e vinculação do edital.

15. DOS AGENTES RESPONSÁVEIS PELO PROCEDIMENTO:

A autuação encontra-se subscrita pelo Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, Frank Bernardo Correa, cuja nomeação está demonstrada pelo Decreto Municipal nº 70/2025.

A minuta do edital informa que o procedimento será conduzido pela Agente de Contratação Thabata Varany Silva Pinheiro, com equipe de apoio integrada por Frank Bernardo Correa e Luahgata Pinheiro Ferreira, designados pelo Decreto nº 32, de 03 de março de 2025.

Não se identificou, entre as peças encaminhadas à presente análise, cópia do ato de designação mencionado no edital.

A competência dos agentes responsáveis é requisito de validade da atuação administrativa. Assim, deverá ser juntado aos autos, antes da publicação, o Decreto nº 32/2025 ou outro ato vigente que demonstre a designação dos agentes indicados no instrumento convocatório.

Caso tenha ocorrido alteração posterior de designação, a minuta deverá ser atualizada para indicar os agentes efetivamente competentes.

Trata-se de providência documental simples e sanável.

A designação de gestor e fiscais da execução, por sua vez, poderá ocorrer antes do início das contratações efetivas, não constituindo requisito para a publicação do edital, desde que sua formalização anteceda a execução contratual.

16. DA FISCALIZAÇÃO, MEDIÇÃO, PAGAMENTO E CONTROLE:

Os documentos preparatórios contêm preocupação expressa com os riscos de pagamento indevido, deficiência de fiscalização, ausência de controle de plantões e perda superveniente das condições de habilitação.

O modelo de gestão deverá assegurar:

- prévia autorização da execução;
- registro da convocação e do aceite;
- escala ou programação do serviço;
- controle de frequência;
- comprovação das horas, plantões ou produção;
- atesto por servidor competente;
- eventual glosa de serviços não comprovados;
- controle acumulado de quantitativos e saldo;
- manutenção da regularidade profissional;
- pagamento somente após regular liquidação.

Nos plantões, devem ser observadas adicionalmente as disposições específicas do Decreto Municipal nº 007/2023.

A Administração deverá também realizar as retenções tributárias e previdenciárias cabíveis à contratação de pessoas físicas, segundo orientação do setor contábil e legislação vigente.

Essas providências pertencem predominantemente à fase de execução e não constituem impedimento atual à publicação, mas devem integrar o instrumento contratual e os atos de designação do gestor e fiscais.

17. DA PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E PERMANÊNCIA DO CREDENCIAMENTO:

O credenciamento somente preserva sua legitimidade quando efetivamente acessível a todos os potenciais interessados.

A publicidade não deve se limitar à abertura inicial. Como a solução prevê ingresso continuado durante a vigência de 12 meses, o edital deve permanecer disponível ao público, com atualização da relação de credenciados e transparência quanto às condições de ingresso.

A Administração deverá observar os meios de divulgação exigidos pela Lei nº 14.133/2021, pela regulamentação municipal e pelas normas específicas aplicáveis ao credenciamento, inclusive sítio eletrônico oficial e PNCP, conforme incidência legal.

Também devem ser publicizadas, pelos meios juridicamente adequados, as decisões relevantes do procedimento, listas de habilitados e inabilitados, resultados, respostas a impugnações e demais atos sujeitos à publicidade.

A transparência deve coexistir com a proteção de dados pessoais dos interessados e dos usuários do SUS, não sendo cabível divulgação de dados pessoais que não sejam necessários ao controle público do procedimento.

18. DAS RESSALVAS E PROVIDÊNCIAS JURIDICAMENTE NECESSÁRIAS:

A instrução processual revela planejamento substancialmente adequado e não apresenta, no estado examinado, vício material que imponha abandono da solução escolhida.

As pendências identificadas são passíveis de saneamento sem repetição da fase preparatória.

Antes da publicação do edital definitivo, deverão ser adotadas as seguintes providências:

a) juntar aos autos e anexar ao edital, conforme cabível, minuta completa do contrato, termo de credenciamento ou instrumento equivalente que regerá as contratações individuais;

b) juntar o ato vigente de designação da Agente de Contratação e da equipe de apoio indicadas no edital, ou adequar a minuta aos agentes efetivamente designados;

c) consolidar formalmente a versão definitiva do edital, corrigindo referências temporais incompatíveis e preenchendo campos ainda pendentes, especialmente a identificação do Credenciamento nº 002/2026 nos formulários e anexos;

Prefeitura Municipal de Ourém - Travessa Lázaro Picanço, nº 110, no Centro, CEP: 68640-000

d) fazer constar manifestação técnica conclusiva do setor competente quanto à compatibilidade, razoabilidade e exequibilidade dos valores administrativos fixados, especialmente aqueles calculados por hora a partir dos vencimentos previstos na Lei Municipal nº 2.024/2025, com identificação sucinta das referências utilizadas;

As providências acima não exigem nova elaboração de DFD, ETP ou TR, salvo se, no seu cumprimento, houver alteração substancial de objeto, quantitativos, preços, regime de execução ou critérios de credenciamento.

Não se mostram juridicamente necessárias outras exigências formais que não guardem relação concreta com a validade, transparência, economicidade e segurança do procedimento.

19. DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, nos limites do controle jurídico previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, **OPINA-SE PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO CREDENCIAMENTO Nº 002/2026**, destinado à contratação de profissionais da área da saúde, pessoas físicas, com fundamento no art. 74, IV, e nos artigos 78 e 79 da referida Lei.

A fase preparatória apresenta elementos suficientes para amparar o prosseguimento do procedimento, não se identificando óbice jurídico substancial à publicação do edital.

Recomenda-se, contudo, como medida de aperfeiçoamento da instrução e de reforço da segurança jurídica, a adoção das providências pontuais indicadas no item 18 deste parecer, especialmente quanto à juntada do instrumento contratual, à comprovação da designação dos agentes responsáveis, à consolidação dos ajustes formais do edital e ao registro técnico acerca da compatibilidade dos valores adotados.

Assim, **opina-se favoravelmente ao regular prosseguimento do Processo Administrativo nº 1305001/2026/PMO e à publicação do Edital de Credenciamento nº 002/2026**, observadas as recomendações consignadas nesta manifestação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ourém/PA, 24 de agosto de 2026.

RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON

Assinado de forma digital por RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON

RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON
ADVOGADO O.A.B/PA Nº 19.681
Assessor Jurídico