

PARECER JURÍDICO EM MINUTA DE EDITAL CHAMAMENTO PÚBLICO

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE NUMERO 118/2026

REFERÊNCIA: CHAMAMENTO PÚBLICO CREDENCIAMENTO – 001/2026.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO – ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL – ART. 53, ART. 74, INCISO IV, E ART. 79, TODOS DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 – INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 008/2023 DO TCM-GO, ALTERADA PELA IN Nº 010/2024 – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO DA CONSULTA

Adveio a esta Assessoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, por sua chefia, o processo administrativo, que trata sobre chamamento público credenciamento, autuado sob nº 001/2026.

A consulta cinge-se na análise da fase interna do processo de chamamento público credenciamento, da minuta do edital e seus anexos e da minuta de contrato envolvendo o procedimento administrativo instaurado com vistas do **CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, ESPECIALISTAS E OUTROS PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE PARA O ATENDIMENTO DOS USUÁRIOS DO SUS NO MUNICÍPIO DE PROFESSOR JAMIL-GO**, conforme exigências discriminadas no edital.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

1. Documento de formalização da Demanda;
2. Portarias de nomeação do gestor e do fiscal;
3. Estudo Preliminar de Preço;
4. Ata e resolução do conselho Municipal de Saúde;
5. Estudo técnico Preliminar;
6. Atribuições dos profissionais;
7. Termo de Referência com a relação dos cargos;
8. Certidão de dotação orçamentaria emitido pela contabilidade do município;

9. Solicitação do Megasoft;
10. Despacho de autorização para início do processo;
11. Autuação do Processo;
12. Minuta do Edital: Termo de referência, modelo de requerimento para credenciamento, declaração, declaração de concordância com as condições no edital e seus anexos; declaração de inexistência de fato superveniente; declaração que não emprega menores; minuta de credenciamento;

Na sequência, o processo foi remetido a esta assessoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 53, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento de chamamento público credenciamento, nos mesmos termos das modalidades de licitação.

Em síntese, é o relato do que basta.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao gestor sua autonomia decisória sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, importa memorar a natureza consultiva deste parecer, na medida em que a partir de seu conteúdo é que as Secretarias Municipais avaliarão a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela continuidade do certame, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico- opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 14.133/2021, mormente as disposições do artigo 53, in verbis:

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.

Por assimetria legal, o mesmo se tem por exigência a orientação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) explicitada na Instrução Normativa nº 010/2015, segundo a qual:

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:

X - Parecer prévio de exame e aprovação pela assessoria jurídica da Administração acerca das minutas do edital de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes congêneres;

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos:

- a) instrução e formação do processo administrativo;
- b) motivação da pretensa contratação e
- c) regularidade do procedimento.

2.2. DO CHAMAMENTO PÚBLICO CREDENCIAMENTO

Inicialmente, cumpre esclarecer que o ordenamento jurídico pátrio não dispõe de lei específica que regulamente de forma detalhada o sistema de credenciamento. Não obstante, a doutrina e a jurisprudência o reconhecem como um instrumento legítimo de contratação direta pela Administração, admitido como procedimento auxiliar nos termos do art. 78 da Lei nº 14.133/2021.

No âmbito do Controle Externo da Administração Pública, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio da Instrução Normativa nº 008/2023, conceitua o credenciamento em seu art. 3º nos seguintes termos:

Art. 3º Considera-se credenciamento o processo administrativo de chamamento público, com critérios claros e objetivos definidos em regulamento previamente editado, ao qual se dará ampla publicidade, na forma da lei, por meio do qual a Administração Pública convoca os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, que preencham os requisitos necessários, e efetua o seu credenciamento no órgão ou na entidade, para executar o objeto quando forem chamados.

Assim, o credenciamento configura-se como procedimento de chamamento público, aberto, isonômico e de caráter contínuo, por meio do qual

todos os interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos no edital podem se habilitar e, quando convocados, prestar os serviços médicos, especializados e demais serviços na área da saúde, objeto do presente Edital, sem a existência de disputa competitiva por preço ou quantidade, mas mediante o atendimento uniforme às condições padronizadas previamente fixadas pela Administração Pública.

Cumpra esclarecer, em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa nº 008/2023 do TCM/GO, que os contratos administrativos decorrentes do credenciamento, inclusive quando firmados com pessoas físicas, pressupõem a atuação autônoma do credenciado, submetendo-se ao regime jurídico das licitações e contratos administrativos previsto na Lei nº 14.133/2021, não se confundindo com as contratações temporárias de pessoal previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Diferentemente das contratações temporárias, nas quais há prestação de mão de obra com subordinação, pessoalidade, habitualidade e onerosidade, o credenciado atua sem vínculo empregatício com a Administração, com autonomia técnica e profissional, utilizando, quando aplicável, sua própria estrutura e assumindo responsabilidade direta pela execução dos serviços, nos estritos termos definidos no Edital, no Termo de Referência e no instrumento contratual.

Tal distinção é essencial para o procedimento em exame, pois o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas prestadoras de serviços médicos, especializados e outros serviços de saúde, previsto no Edital de Chamamento Público, respeita integralmente o regime legal aplicável, assegurando que os contratados não integrem o quadro de pessoal do Município, nem se submetam a vínculo hierárquico ou funcional, atuando exclusivamente conforme as condições pactuadas.

Dessa forma, o procedimento evidencia a regularidade jurídica da contratação por credenciamento, distinguindo-se claramente da contratação temporária de servidores públicos e demonstrando conformidade com a legislação vigente e com os princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade, eficiência e interesse público.

Ressalte-se que, embora o presente parecer jurídico ateste a regularidade formal do procedimento e a compatibilidade do edital com a legislação aplicável, é de responsabilidade exclusiva do Gestor da Secretaria Municipal de Saúde assegurar que a execução do credenciamento não venha a caracterizar vínculo empregatício, subordinação ou qualquer situação típica de relação laboral, nos termos do art. 4º da IN nº 008/2023 do TCM/GO.

Para tanto, recomenda-se que o Gestor observe continuamente a forma de atuação dos credenciados, garantindo a inexistência de pessoalidade, habitualidade, subordinação ou dependência funcional, bem como que todos os contratos e convocações observem rigorosamente as condições estabelecidas no

Termo de Referência e no Edital, mantendo-se a devida documentação comprobatória para fins de fiscalização e controle externo.

Cumprindo ainda salientar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM/GO, por meio da Instrução Normativa nº 008/2023, alterada e complementada pela IN nº 010/2024, estabelece diretrizes específicas para a utilização do credenciamento como instrumento de contratação de prestadores de serviços de saúde, prevendo sua adoção mediante chamamento público, com ampla publicidade, critérios objetivos e possibilidade de ingresso permanente de novos interessados.

Nos termos da referida normativa e do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento pode ocorrer na modalidade paralela e não excludente, bem como em hipóteses em que a escolha do prestador decorra de critérios objetivos previamente definidos, sempre observadas as condições padronizadas de contratação e os valores fixados no edital.

Assim, atendidos os parâmetros legais e regulamentares, o procedimento adotado – Credenciamento ou Chamada Pública – mostra-se adequado e juridicamente válido, pois permite à Administração Pública dispor de uma rede ampliada de profissionais de saúde, garantindo celeridade, flexibilidade e continuidade na prestação dos serviços, especialmente relevantes para o atendimento das demandas do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal

Nesta esteira, os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby são:

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação.”

Marçal Justen Filho, diz que:

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 39-40)

De modo que, essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público. Assim, se não é possível limitar o número exato de contratados necessários e não é possível estabelecer competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública.

Portanto, trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, operacionalizada por meio do procedimento auxiliar de credenciamento, precedido de chamamento público, nos termos dos arts. 74, inciso IV, 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021. A inviabilidade de competição elimina a possibilidade de promover processo de licitação pública. Ora, um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é justamente a competitividade, o que no caso em testilha, não tem.

A nova lei de licitações traz no seu bojo, de forma expressa, a figura do credenciamento:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

(...)

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;

Trata-se, portanto, de procedimento auxiliar das licitações e contratações que poderá ser usado nas seguintes hipóteses (art. 79 da Lei nº 14.133/2021):

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - Paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

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;

Nos termos do referido dispositivo legal, o credenciamento poderá ser utilizado na modalidade paralela e não excludente, caracterizada pela possibilidade de contratação concomitante de múltiplos credenciados, desde que observadas condições uniformes. Ademais, o parágrafo único do art. 79 estabelece que os procedimentos de credenciamento deverão ser definidos em regulamento, impondo, especialmente, a adoção de critérios objetivos de distribuição da demanda, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, bem como a obrigatoriedade de o edital de chamamento público prever de forma clara as condições padronizadas de contratação e, quando aplicável, o valor da contratação.

Desse modo, desde que respeitados os princípios da isonomia, da economicidade e, especialmente, da publicidade, não se vislumbra qualquer óbice jurídico à adoção do credenciamento como forma de contratação. No caso em exame, verifica-se que o Edital de Chamamento Público observa os parâmetros estabelecidos pela Instrução Normativa nº 008/2023 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, assegurando ampla divulgação, critérios objetivos de participação e a possibilidade de ingresso de novos interessados durante toda a vigência do chamamento.

Ressalte-se, ainda, que o edital se encontra devidamente alinhado às especificidades definidas no Termo de Referência, elaborado pelo Gestor da Secretaria Municipal de Saúde, o qual delimita de forma clara e objetiva as condições para a prestação dos serviços especializados na área da saúde, atendendo aos critérios legais e regulamentares aplicáveis.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à adoção do procedimento de credenciamento, por meio de Chamamento Público, para a contratação de serviços médicos, especialistas e outros profissionais da área da saúde, destinados ao atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Professor Jamil/GO, nos termos definidos no Termo de Referência, parte integrante do Edital em análise.

O procedimento encontra respaldo nos arts. 53, 74, inciso IV, 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021, bem como na Instrução Normativa nº 008/2023 do TCM/GO,



alterada e complementada pela IN nº 010/2024, observando os princípios da legalidade, publicidade, isonomia, economicidade, eficiência e interesse público.

O credenciamento permite o cadastramento amplo e contínuo de profissionais e prestadores de serviços de saúde, desde que atendidos os requisitos estabelecidos no edital, assegurando maior flexibilidade administrativa, continuidade da prestação dos serviços e adequada resposta às demandas da rede pública municipal de saúde.

Ressalta-se que o presente parecer é emitido sob o aspecto estritamente jurídico, não adentrando na análise de conveniência e oportunidade administrativas, tampouco em aspectos técnico-operacionais, os quais permanecem sob responsabilidade da autoridade competente, possuindo caráter meramente opinativo e não vinculante, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União.

De tudo o que se expôs, esta Assessoria Jurídica do Município de

É o parecer

Professor Jamil/GO, 30 de janeiro 2026.

JAIR CARDOSO DE AZEVEDO JÚNIOR
OAB/GO nº 60.988
Assessor Jurídico