

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo : 313/2025
Credenciamento : 003/2025
Interessados : Fundo Municipal de Saúde de Novo Acordo - TO
Assunto : Credenciamento de pessoas jurídicas para a contratação de empresa(s) especializada(s) para a realização de exames laboratoriais, destinados a atender os pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do município de Novo Acordo – TO

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico solicitado pelo Setor de Licitações para Assessoria Jurídica a fim de proceder à análise de legalidade, formalidade e adequação do processo licitatório de *“Credenciamento de pessoas jurídicas para a contratação de empresa(s) especializada(s) para a realização de exames laboratoriais, destinados a atender os pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do município de Novo Acordo – TO”*.

Consta do processo administrativo os seguintes documentos que competem à análise:

- a) Documento de Formalização de Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência;
- d) Planilha de Memorial de Cálculos;
- e) Cesta de Preços;
- f) Mapa de Preços
- g) Minuta do Edital;
- h) Demais documentos de andamento processual;

Ante as informações acima relacionadas, os autos foram encaminhados para a assessoria jurídica do Município para emissão de parecer acerca da possibilidade de se realizar o Credenciamento e Contratação.

Eis o relato do essencial.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. 2

O presente processo licitatório se realiza pelo Procedimento Auxiliar de Credenciamento, que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLIII. Já no 79 da mesma Lei, tem-se a descrição do procedimento em seus pormenores:

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. 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;

II - **com seleção a critério de terceiros:** caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - **em mercados fluidos:** caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Na hipótese do **inciso I** (contratação paralela e não excludente), tem-se o cenário em que não há “disputa direta e de relação de exclusão, dado que todos os interessados que demonstrem aptidão serão aproveitados, de acordo com os critérios definidos no edital de credenciamento”.

Já a situação narrada no **inciso II**, embora haja vários credenciados, a licitação acaba por ser inviável já que a escolha do agente contratado fica a cargo do **próprio beneficiário da**

¹ Ob. cit. página 455.

prestação.

Por derradeiro, no caso de mercados fluídos (**inciso III**) existe inviabilidade de competição já que há flutuação e variação de preços, os quais são flexíveis e variáveis com base na demanda, oferta, preço da concorrência, preços de produtos substitutos ou complementares, podendo mudar, inclusive, de cliente para cliente².

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 **cadastro 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**;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - **não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração**;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho³ destaca ser instrumento auxiliar emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados **por sujeitos interessados em futura contratação a ser pactuadas em condições predeterminadas** e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, por sua vez, relembra que o termo de credenciamento representa termo de disponibilidade de serviços/produtos, **sem natureza contratual**, havendo mera expectativa para o credenciamento vir prestar o serviço ou fornecer o produto.

Como se sabe, antes mesmo da previsão da Lei 14.133/2021, o TCU já admitia a utilização do credenciamento nas contratações resultantes do procedimento de inexigibilidade de

² Ob. cit. página 456

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. página 1129.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 522

licitação. Relembre-se:

[...] Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição congura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão” (Acórdão nº 351/2010-TCU-Plenário, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)

No entanto, como destacado por Ronny Charles Lopes⁵, a Lei nº 14.133/2021 **não limitou o credenciamento apenas para as situações de inexigibilidade, podendo ser utilizado como procedimento prévio para outros tipos de contratações diretas, in verbis:**

Se, tradicionalmente, o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado como procedimento prévio a outras contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade.

[...] Esta compreensão é claramente idêntica nas hipóteses para aplicação do credenciamento, previstas no artigo 78 da nova Lei de Licitações, embora inexista restrição à aplicação do credenciamento apenas para as situações de inviabilidade de competição, já que o legislador estabeleceu regramento que permite ao credenciamento uma adoção ainda mais ampliada do que a outrora denida pela jurisprudência.

O Edital, conforme requer o artigo 79, apresenta os elementos fundamentais ao credenciamento, no que tange a prazos, exigências e requisitos para o procedimento.

No presente processo, é aplicável o procedimento de Credenciamento haja vista se tratar de *“Credenciamento de pessoas jurídicas para a contratação de empresa(s) especializada(s) para a realização de exames laboratoriais, destinados a atender os pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do município de Novo Acordo – TO”*, obedecendo, assim, o que ordena a Lei 14.133/2021.

Da análise da minuta do Edital, os elementos exigidos pelas disposições legais pertinentes encontram-se cumpridos, sendo estabelecido ainda as hipóteses de reajustamento, bem como de prorrogação, aplicação de penalidades na forma epigrafada pela lei 14.133/2021.

O critério adotado no edital é o previsto no art. 79, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021,

⁵ Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres - 12, ed, rev., ampl, e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. página 453.

ou seja, de forma paralela e não excludente, o que permite contratações simultâneas em condições padronizadas, sendo vantajoso para a Administração pública, bem como a escolha do agente contratado ficando a cargo do próprio beneficiário da prestação.

Nesse sentido, imperioso ressaltar que o Credenciamento é um procedimento auxiliar de contratação direta. Sendo assim, além do artigo 79, deve o gestor observar o que preconiza o artigo 72 da Lei nº 14.133/21. Esse diz o seguinte:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

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

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

O sistema de credenciamento inicia com um edital de chamamento público, onde são estabelecidos os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Superada a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo termo de credenciamento.

O termo de credenciamento difere do contrato por se constituir num compromisso do particular em prestar o serviço, sempre que convocado. Não há um direito absoluto à execução dos serviços, mas mera expectativa.

Assim, o termo de credenciamento é o produto final do chamamento público para credenciamento, onde é firmado entre a Administração Pública e os credenciados.

Outrossim, no tocante ao efetivo momento de formalização das contratações, observa-se o que estabelece o artigo 95 da Lei nº 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

As hipóteses de prestação de serviços de pronto pagamento, tal qual se acredita seja o caso em tela, não se encaixam nos incisos I e II do artigo 95 da Lei nº 14.133/21.

Ressalte-se, por fim, que a justificativa da contratação apresentada relata a necessidade do serviço a ser contratado, o que pela sua natureza já dispensa maiores ilações. Restando os motivos apresentados, mais que robustos e substanciais no entendimento desta assessoria.

No tocante à estimativa de quantidades, verifica-se que os quantitativos definidos no Termo de Referência estão devidamente fundamentados no Memorial de Cálculo constante dos autos, elaborado a partir da comparação técnica entre Novo Acordo e município de porte semelhante (Santa Tereza do Tocantins), bem como do levantamento histórico de consumo dos serviços laboratoriais na rede municipal.

A justificativa demonstra que as diferenças entre os quantitativos decorrem do perfil epidemiológico, da capacidade instalada, da cobertura assistencial e das necessidades específicas do Município de Novo Acordo, resultando em projeção compatível com a demanda real e com os parâmetros assistenciais adotados no SUS.

Trata-se, portanto, de estimativa tecnicamente motivada, racional e adequada ao planejamento orçamentário vigente.

O caso em tela não envolve dispensa de licitação em razão de valor ou compras com entrega imediata e integral. Sendo assim, em tese, haveria necessidade de celebração de contrato administrativo escrito, além do termo de credenciamento.

Assim, considerando que foi elaborado a Minuta do Contrato, tem-se que poderá ser dado seguimento ao feito.

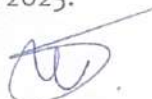
3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela legalidade do Processo de Licitação de Credenciamento, sendo que todo o procedimento adotado pela Comissão de Licitação se apresenta condizente com o que prevê a Lei 14.133/2021, **opinando**, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

Salvo melhor Juízo. É o PARECER.

À consideração superior.

Novo Acordo, TO, 25 de novembro de 2025.



MARCUS DOS SANTOS VIEIRA
OAB/TO 7600