



PARECER JURÍDICO

Processo nº. 5187/2015

Natureza: Credenciamento;

Requerente: Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de Nova Roma/GO.

EMENTA: Credenciamento público – procedimento auxiliar previsto nos arts. 74, IV, e 79, I, da Lei nº 14.133/2021 – contratação de empresas especializadas em serviços odontológicos (próteses dentárias) – planejamento e estudo técnico preliminar robusto – justificativa de preços com base em contratações análogas – observância dos princípios da legalidade, transparência, isonomia, eficiência e economicidade – regularidade jurídica constatada.

RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado pela **Secretaria Municipal de Saúde de Nova Roma/GO**, visando à **contratação de empresas especializadas na moldagem, confecção e instalação de próteses dentárias removíveis, parciais e totais**, mediante **credenciamento com contratações paralelas e não excludentes**, nos termos do art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021.

O processo contém os seguintes documentos principais:

- Ofício nº 72/2025 da Secretaria de Saúde, solicitando a contratação
- **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** com diagnóstico da necessidade, justificativa técnica e estimativas quantitativas e financeiras;
- **Termo de Referência (TR)** detalhando objeto, critérios de seleção, forma de execução e sanções;
- Modelos de **contratos referenciais** de municípios vizinhos (Cabeceiras, Alto Paraíso e São João d'Aliança) utilizados como base comparativa;
- Parecer contábil de disponibilidade orçamentária;
- Minuta de edital de chamamento público.

A Secretaria de Saúde justifica a contratação pela necessidade de **ampliar o atendimento odontológico à população**, especialmente a de baixa renda, e pela **impossibilidade de execução direta** pelo município, em virtude de limitações estruturais e operacionais

Feito o relatório, passa-se a análise

DO PARECER JURÍDICO. ANÁLISE NÃO VINCULADA AO ATO.



A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Observa-se que, o dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Oportuno mencionar a Sumula do TCE-PE, de nº 20 acerca da responsabilidade de advogados na emissão de parecer jurídico em processos administrativos. A referida súmula aduz que a imputação de responsabilidade ao advogado pela emissão de parecer jurídico somente é possível quando reconhecido o dolo ou o erro grosseiro e demonstrados, de forma irrefutável, o nexo de causalidade e a vinculação subjetiva com o resultado ilícito ou danoso.

De acordo com o entendimento, considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



A decisão considerou os seguintes fundamentos jurídicos: art. 133 da Constituição Federal; §3º do art. 2º da Lei nº 8.906/1994; art. 184 do Código de Processo Civil; art. 28 da LINDB; art. 12 do Decreto nº 9.830/2019; Mandados de Segurança nºs 24073 e 24631 do STF; Acórdão 829/2023 do TCE/PE; inciso XVII do art. 102 da Lei nº 12.600/2004; art. 222 do Regimento Interno do TCE/PE.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, saliento que, determinadas observações são **feitas sem caráter vinculativo**, sempre às margens da discricionariedade opinativa, conferida por lei. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva do consulente.

DA ANÁLISE JURÍDICA.

A) DO USO DO CREDENCIAMENTO.

A avaliação jurídica, inicialmente, se dará em relação a **possibilidade de contratação direta, via credenciamento, de prestadores de serviços complementares à saúde do Município, conforme condições e**

Ab initio observa-se que, com o advento da Lei 14.133/2021, que trouxe considerável mudança em relação à Lei 8.666/93, encarou o credenciamento, como tipo de inexigibilidade de licitação (art. 74), como modelo de procedimento auxiliar, estabelecido no artigo 78, inciso I, *in verbis*:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

Antes da NLLC o credenciamento era reconhecido via doutrina, instruções normativas e, principalmente, jurisprudências, conquanto, agora, está positivado no ordenamento jurídico brasileiro, pois, apesar de o cerne da licitação ser a disputa para melhor seleção, por se tratar de serviços únicos, sem equiparação no mercado, a competição mostra-se inviável.

É o caso, por exemplo, **dos serviços prestados a título de saúde, tais como médicos, enfermagens, clínicas, exames, cirurgias**, que são tidos como únicos e singulares.

A Escola Paulista de Contas públicas, em setembro de 2023, publicou estudos sobre contratações públicas que, em determinado momento, cita a contratação de serviços do setor de saúde, afirmando que, é plenamente cabível por meio do instituto do credenciamento, *in verbis*:



Assim, no contexto atual, grande parte das contratações envolvendo medicamentos inovadores tem sido realizada por meio de inexigibilidade de licitação, justamente por envolverem produtos únicos e/ou serem produzidos por fabricante exclusivo, sem concorrentes no mercado.

Também é comum no setor de saúde o instituto do credenciamento, que já era reconhecido como válido pelos próprios tribunais de contas e doutrina, apesar de não haver previsão expressa a respeito na Lei nº 8.666/93¹. Nesse sentido, o tratamento específico do credenciamento é um dos aspectos inovadores da nova Lei.

O TCM/GO, através da Instrução Normativa 08/2023, posteriormente modificada pela 10/2024, estabeleceu a possibilidade de contratação de **serviços da saúde mediante credenciamento, vejamos:**

Art. 1º Esta Instrução Normativa fixa orientações aos municípios goianos para a contratação de prestadores de serviços de saúde, mediante credenciamento, com vistas à complementação dos serviços públicos municipais de saúde.

Parágrafo único. São destinatários do disposto nesta Instrução os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos Municípios do Estado de Goiás.

No mesmo sentido é o **artigo 5º, da IN 008/2023**, alterada pela 10/2024, que autoriza a contratação de **clínicas, hospitais, serviços médico-hospitalares; laboratórios; serviços de apoio diagnóstico; e profissionais com atuação na área da saúde.**

In casu por se tratar de serviço complementar no âmbito de fornecedores de demandas, tem-se sua autorização no parágrafo único do referido artigo, que diz:

Parágrafo único. Além das possibilidades de credenciamento previstas nos incisos do art. 5º desta instrução normativa, também poderão ser credenciados outros prestadores de serviços e fornecedores, conforme demandas de implementação das Políticas Públicas de Saúde expedidas pelos órgãos de direção do SUS, desde que atendidas as características essenciais do credenciamento referidas no caput do art. 3º, e seu parágrafo único, desta instrução normativa.

O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art. 16 da Lei número 8080/90, normativa por portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS, *in verbis*:

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde [recurso eletrônico]. Brasília: 2017, p. 40. Disponível em: . Acesso em: 8 de setembro de 2022



XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;

Além disso, os artigos 24 e 25 do mesmo texto de Lei tratou da organização dos serviços de saúde, ao dispor sobre a participação complementar da iniciativa privada, *in literis verbis*:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. **Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).** (grifamos)

Assim a possibilidade da participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos de saúde em caráter exclusivo de complementariedade resta caracterizada, conforme regulamentação do Ministério da Saúde, quando a estrutura estatal se mostrar insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e não houver meios para a ampliação dos serviços públicos já oferecidos, nos termos do art. 2º da Portaria MS nº 1.034/2010, *in verbis*:

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou **municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:**

I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,

II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde. (grifamos)

É importante salientar que, o credenciamento, procedimento auxiliar da lei 14.133/2021, artigo 79 e incisos, estabeleceu três hipóteses de contratações, sendo eles a paralela e não excludente, com a seleção a critério de terceiros e em mercados fluídos.

Ocorre que, a IN 08/2023 do TCM/GO autoriza, tão somente, as duas primeiras, ou seja, 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;

Portanto, considera-se 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 convocados².

Para os casos envolvendo o setor de saúde, considerar-se-á o parecer e orientação jurídica da PGE/RS quem por meio do parecer jurídico de nº 20.244 proferido pela Dra. Fernanda Foernges Mentz entendeu que para credenciamento de exames, além da adoção de critérios objetivos, poder-se-á utilizar do instituto previsto no artigo 79, II, da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Parecer nº 20.244 Ementa: CREDENCIAMENTO. ARTIGO 79, INCISO I, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. SERVIÇOS DE EXAMES CITOPATOLÓGICOS. POSSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO PARALELA E NÃO EXCLUDENTE. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA. VIABILIDADE JURÍDICA. 1. Nos termos do artigo 78, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, o credenciamento consiste em um procedimento auxiliar das licitações e das contratações, não se confundindo com elas. 2. **O artigo 79, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê, expressamente, três hipóteses de contratação em que o credenciamento é cabível: paralela e não excludente, com seleção a critérios de terceiros e em mercados fluídos. 3. O caso concreto amolda-se à hipótese prevista no artigo 79, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, que tem por característica a expectativa de que a Administração contratará com todos os credenciados. Apesar disso, o artigo 79, parágrafo único, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que, na impossibilidade de contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, a Administração empreenderá critérios objetivos para distribuir a demanda.** 4. No Edital de Chamamento deste expediente administrativo, a prioridade de contratação, entre os credenciados, dependerá da localização geográfica do prestador do serviço e de sua natureza jurídica, com preferência de entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos, nos termos do artigo 199, §1º, da Constituição Federal. Ambos os critérios possuem lastro constitucional e legal e são objetivos, estando adequados à previsão do artigo 79, parágrafo único, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021. 5. As contratações oriundas do procedimento auxiliar de credenciamento ocorrerão por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo necessário o atendimento dos requisitos do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021. 6. A cada contratação, deve-se realizar a avaliação sobre os requisitos do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, em que pese não haver empecilho jurídico para que a análise ocorra, no que for possível, já no bojo do credenciamento, conforme assentado no Parecer nº 20.102/23. 7. As minutas de edital de chamamento e de contrato encontram-se,

² 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 u fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados; (grifo nosso)



em linhas gerais, adequadas, ressalvadas as recomendações de alteração, inclusão ou supressão apontadas. Autor(a): Fernanda Foernges Mentz

Destarte a hipótese mais comum será a prevista no inciso II do referido artigo, nas quais a seleção do contratado (seja fornecedor de bens ou de serviços) ficará a cargo dos próprios usuários, enquanto beneficiários diretos da prestação, e não da administração pública. Assim, apenas caberá à administração pública credenciar aqueles que atendam aos critérios fixados no edital de chamamento público. É o caso, por exemplo, do credenciamento de médicos, hospitais ou laboratórios, em que caberá ao próprio cidadão a escolha sobre o prestador que melhor atenda às suas necessidades.

Diante do exposto, especialmente pelos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários acima mencionados, **opinamos pela viabilidade e possibilidade jurídica da Inexigibilidade de Licitação para o credenciamento de prestadores de serviços complementares à saúde do município**, deste que atendidas todas as recomendações constantes nesse parecer.

B) DA ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA.

Com o advento da NLLC verbaliza verdadeira modernização de processos licitatórios, tornando-o mais profissional, técnico e transparente dos envolvidos nos procedimentos administrativos públicos, inovando, inclusive, o protagonismo da fase externa na modalidade de pregão eletrônico, o pregoeiro.

Tanto é que, Marçal Justen Filho³ dá à fase inicial (preparatória) como sendo o pilar das contratações, *in literis verbis*:

“Um dos pilares da Lei 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção”.

Pois bem, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que

³ FILHO, Marçal Justem: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21 – São Paulo: RT, pg.331



trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

I - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

Em relação à modalidade pregão trouxe mais parâmetros para a fase preparatória, trazendo maior uniformidade no regramento, vinculando o gestor à uma série de detalhamento em sede legislativa.

Dentre outros aspectos inovados foi o **Estudo Técnico Preliminar**, tornando-se obrigatório por força do §1º, do Artigo 18, havendo, de forma abrangente, o planejamento da contratação pela própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrava.

In casu constata-se que o ETP conta com: (i) **Diagnóstico da situação atual:** Identifica problemas como a carência de profissionais de saúde e desigualdade no acesso aos serviços; (ii) **Estudo de alternativas:** Analisa opções de contratação e justifica a



escolha do credenciamento por sua flexibilidade, abrangência e eficiência; (iii) **Previsão orçamentária e impactos:** Apesar da ausência de um Plano de Contratações Anual formalizado, o documento apresenta uma estimativa detalhada de custos e faz referência à dotação orçamentária disponível; e (iv) **Solução escolhida:** Define o credenciamento como modelo principal, em conformidade com o SUS e a legislação pertinente.

Já o **Termo de Referência, nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021**, consta: (i) **Descrição clara do objeto:** O credenciamento de profissionais e serviços complementares de saúde é detalhado com requisitos técnicos e operacionais; (ii) **Critérios objetivos:** Define a distribuição por fila virtual, ordem cronológica e locais de prestação dos serviços; (iii) **Orçamento estimado:** Contém tabela de preços para cada tipo de serviço e profissional; (iv) **Condições de execução e aceitação:** Explicita normas do SUS, padrões de qualidade e vedação à subcontratação; e (v) **Critérios de pagamento e fiscalização:** Especifica prazos, condições de pagamento e mecanismos de acompanhamento.

Portanto, o preâmbulo procedimental administrativo deve ficar bem caracterizada a necessidade e solução lógica para a compra/aquisição, o que será objeto de análise minuciosa.

Por fim, o artigo 25 da NLLCA trata dos requisitos a serem observados por **o ocasião da elaboração da minuta de edital**, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

Para tanto, esta assessoria observou a inexistência de indícios de cláusulas que possam favorecer participantes, bem como o cumprimento dos seguintes requisitos:

1. Critério de Escolha:

- O critério para credenciamento está baseado no art. 79, inciso I, da Lei 14.133/2021, como uma contratação paralela e não excludente, o que é adequado para chamamentos públicos.

2. *Qualificação Técnica*

Há exigência de comprovação de formação acadêmica, registro em conselhos profissionais e experiência na área, o que atende ao artigo 72 da Lei. Os requisitos técnicos estão bem descritos para cada profissional, contemplando: **Pessoa Física:** Exige formação acadêmica, regularidade junto aos conselhos de classe, certidões negativas, e documentos pessoais; e **Pessoa Jurídica:** Requer documentação legal e fiscal da empresa e de seus responsáveis técnicos, além de regularidade trabalhista e previdenciária.

Esses critérios atendem ao princípio da qualificação técnica proporcional às atividades contratadas (art. 67 e art. 72 da Lei 14.133/2021).



PREFEITURA DE
NOVA ROMA
UNIÃO E COMPROMISSO PARA CONSTRUIR O FUTURO

Departamento
Jurídico

3. *Habilitação*

O edital exige documentação conforme previsto nos arts. 62 a 64 da Lei 14.133/2021, especialmente certidões negativas fiscais, comprovação de pessoas físicas, MEI e cadastro junto ao conselho Regional para as atividades.

Esse conjunto de documentos parece suficiente e proporcional, desde que o município assegure a conferência e validação adequadas.

CONCLUSÃO.

Diante do exposto, especialmente pelos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários acima mencionados, **opinamos pela viabilidade e possibilidade jurídica da Inexigibilidade de Licitação para o credenciamento Serviços Complementares à Saúde do Município**, deste que atendidas todas as recomendações constantes nesse parecer.

Nova Roma/GO, 23 de outubro de 2025.

Eduardo Araujo Pereira

OAB/GO N° 33.847

PREFEITURA DE
NOVA ROMA
UNIÃO E COMPROMISSO PARA CONSTRUIR O FUTURO