

PARECER PGM/PEAC Nº 851/2025

Referência:	Memorando 143.856/2025
Interessado:	Secretaria Municipal da Saúde
Assunto:	Chamamento Público - Credenciamento de prestadores de serviços de saúde

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO DE PRESTADORES PRIVADOS PARA EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS AMBULATORIAIS COM FINALIDADE DIAGNÓSTICA E DE TRATAMENTO CLÍNICO. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE. ART. 74, INCISO IV, DA LEI Nº 14.133/2021. SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE SAÚDE. PAGAMENTO POR PRODUÇÃO CONFORME TABELA SUS E COMPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. CONDICIONANTES

1- RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica, no âmbito desta Procuradoria-Geral do Município, de Edital de Chamamento Público, acompanhado de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Justificativa Técnica, cujo objetivo é **o credenciamento de pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços ambulatoriais com finalidade diagnóstica e de tratamento clínico, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, no Município.**

O procedimento foi estruturado sob a forma de credenciamento, **em caráter aberto e contínuo, organizado por lotes**, cada qual correspondente a grupos específicos de procedimentos de saúde, devidamente identificados por códigos SIGTAP, com definição de **quantitativos estimados, valores unitários, valores mensais e projeção anual, observada a Tabela SUS e, quando aplicável, a complementação financeira municipal.**

A Secretaria Municipal da Saúde justifica a adoção do modelo de credenciamento diante da existência de demanda reprimida por exames e procedimentos especializados, evidenciada pelo expressivo número de pacientes em filas de regulação, associada à in-

suficiência da rede própria municipal para atender, de forma integral e tempestiva, às necessidades assistenciais da população usuária do SUS. Contribuem para esse cenário a expiração ou proximidade do término de contratos vigentes, bem como a ocorrência de lotes desertos em chamamentos anteriores, fatores que reduziram a capacidade de resposta da rede conveniada e comprometeram a continuidade da oferta de determinados serviços especializados.

Nesse contexto, aduz que a opção pelo credenciamento se revela medida necessária e juridicamente adequada, por possibilitar a contratação simultânea de múltiplos prestadores em condições padronizadas, ampliando a capacidade instalada da rede municipal e conferindo maior celeridade à prestação dos serviços. Tal sistemática permite, ainda, que o Município se concentre nas atividades de **regulação, monitoramento, fiscalização e controle**, assegurando que a produção assistencial esteja vinculada aos resultados efetivamente alcançados, em consonância com a diretriz da **complementaridade da iniciativa privada no âmbito do SUS, prevista no art. 24 da Lei nº 8.080/1990**, segundo o qual, *quando as disponibilidades do sistema público forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população, o Sistema Único de Saúde poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.*

É, em síntese, o relatório.

2- FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO CREDENCIAMENTO E DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O modelo adotado pela Administração Municipal encontra amparo no **art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021**, que admite a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nas hipóteses em que o objeto deva ou possa ser contratado por meio de credenciamento, situação na qual se reconhece a inviabilidade de competição. Tal fundamento é reforçado pelos **arts. 78, inciso I, e 79, inciso I, do mesmo diploma legal**, que qualificam o credenciamento como procedimento auxiliar aplicável às contratações **paralelas e não excludentes**, nas quais a Administração convoca todos os interessados que atendam às condições previamente fixadas em edital, em regime isonômico e padronizado.

No caso concreto, a inviabilidade de competição decorre do próprio desenho do procedimento, uma vez que a Administração não promove disputa entre propostas para seleção de um prestador específico, mas viabiliza o ingresso simultâneo de múltiplos prestadores, desde que preenchidos os requisitos técnicos, jurídicos e operacionais estabelecidos.

A remuneração é previamente definida e padronizada, inexistindo margem para competição por preço, sendo a execução condicionada à necessidade assistencial e à regu-

lação administrativa, circunstâncias que afastam a lógica competitiva típica dos certames licitatórios tradicionais e legitimam a contratação direta por inexigibilidade.

Além disso, a opção pelo credenciamento encontra **fundamento material no regime jurídico do Sistema Único de Saúde**, especialmente no **art. 24 da Lei nº 8.080/1990**, que autoriza o Poder Público a recorrer à iniciativa privada de forma complementar quando as disponibilidades da rede própria forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população. No presente caso, os documentos técnicos evidenciam a insuficiência da capacidade instalada do Município para atender integralmente à demanda reprimida por procedimentos diagnósticos e de tratamento clínico, o que legitima a contratação complementar como instrumento de efetivação do direito fundamental à saúde.

Ressalte-se, ainda, que a distribuição da demanda entre os prestadores credenciados não se dá por critérios concorrenciais, mas por mecanismos administrativos de regulação, próprios da política pública de saúde, voltados à racionalização do acesso, à organização das filas e à adequada alocação da produção assistencial. Tal arranjo é compatível com a diretriz constitucional do **art. 196 da Constituição Federal**, bem como com as normas infralegais que disciplinam a organização e o funcionamento do SUS.

Dessa forma, sob os prismas **legal, constitucional e infralegal**, o credenciamento revela-se instrumento jurídico legítimo e adequado para a contratação de serviços de saúde em caráter complementar, harmonizando-se com a Lei nº 14.133/2021, com a Lei nº 8.080/1990 e com o arcabouço normativo que rege a política pública de saúde, desde que observadas as condições procedimentais e os mecanismos de controle previstos nos documentos que instruem o feito.

2.2 DO OBJETO E DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Conforme se extrai da análise conjunta dos documentos acostados no processo, o objeto do presente procedimento consiste no credenciamento de pessoas jurídicas de direito privado para a prestação de serviços ambulatoriais com finalidade diagnóstica e de tratamento clínico, a serem ofertados aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, em caráter complementar à rede pública municipal.

Os documentos técnicos evidenciam que a motivação da contratação decorre da existência de demanda reprimida por exames e procedimentos especializados, associada à insuficiência da capacidade operacional da rede própria do Município para atendimento integral e tempestivo das necessidades assistenciais da população. Tal cenário compromete a efetividade das ações de diagnóstico, acompanhamento clínico e tratamento, justificando a adoção de medidas administrativas voltadas à ampliação da oferta de serviços, de modo a assegurar a continuidade, a eficiência e a integralidade da atenção à saúde.

2.3. DA DESCRIÇÃO TÉCNICA DO OBJETO E DA ORGANIZAÇÃO POR LOTES

Da análise do **Estudo Técnico Preliminar (despacho 10)**, constata-se que o documento delimita adequadamente o objeto e identifica de forma consistente a necessidade administrativa, ao reconhecer que a demanda por procedimentos diagnósticos e de tratamento clínico é contínua e variável, superando a capacidade de atendimento da rede própria municipal.

O estudo também se mostra consistente ao examinar alternativas de contratação e justificar a opção pelo credenciamento, evidenciando a inadequação de modelos competitivos tradicionais para o caso concreto, seja em razão da padronização de valores vinculados à Tabela SUS, seja pelo histórico de inviabilidade de competição efetiva. Nesse contexto, o ETP sustenta que o credenciamento permite a contratação simultânea de múltiplos prestadores, em condições isonômicas, com pagamento por procedimento efetivamente realizado, conferindo maior flexibilidade à Administração para responder às variações da demanda assistencial.

Já da análise minuciosa do **Termo de Referência (despacho 10)**, verifica-se que o documento apresenta motivação administrativa e jurídica, ao reconhecer, de forma expressa, a insuficiência da capacidade instalada da rede própria municipal para assegurar, de maneira contínua e tempestiva, o atendimento às demandas assistenciais existentes. O TR explicita que a indisponibilidade, a descontinuidade ou a criticidade dos serviços compromete a política pública de saúde desenvolvida pela Secretaria Municipal da Saúde, podendo ocasionar prejuízo concreto à população usuária do SUS, especialmente em razão do agravamento de quadros clínicos decorrentes de atrasos no diagnóstico e no tratamento.

O documento também fundamenta a contratação complementar com base no regime jurídico do Sistema Único de Saúde, fazendo menção expressa ao **art. 24 da Lei nº 8.080/1990**, que autoriza o Poder Público a recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada quando suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população. Essa referência confere robustez jurídica à motivação, demonstrando alinhamento com a diretriz da complementaridade da rede privada e afastando qualquer leitura de transferência indevida da responsabilidade estatal pela prestação do serviço público de saúde.

Sob o aspecto procedimental, o referido documento descreve de forma clara o **funcionamento do credenciamento**, prevendo cadastramento contínuo por meio eletrônico, definição de etapas sucessivas de habilitação, vistoria técnica, classificação e convocação, bem como a atuação da área técnica responsável pela regulação, monitoramento e fiscalização da execução. Tal estrutura evidencia preocupação com a **governança da contratação**, com a transparência do procedimento e com a manutenção do controle administrativo sobre a produção assistencial, aspectos essenciais em contratações dessa natureza.

Ressalte-se, ainda, que estabelece critérios técnicos objetivos para habilitação e permanência dos prestadores, incluindo exigências relacionadas à capacidade operacional, à regularidade sanitária e à aptidão técnica, bem como disciplina mecanismos de rateio da produção, com vistas a assegurar distribuição isonômica da demanda entre os credenciados. A previsão de fiscalização, controle da execução e possibilidade de descredenciamento em caso de descumprimento das condições pactuadas reforça a aderência do instrumento aos princípios da legalidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.

Constam do referido documento a indicação dos quantitativos mensais estimados, a projeção anual de atendimentos e os valores unitários de referência, observada a Tabela SUS, com previsão de complementação financeira municipal quando aplicável. Os documentos deixam expresso que tais quantitativos possuem natureza meramente estimativa, não implicando obrigação de contratação mínima, ficando a efetiva execução condicionada à necessidade assistencial, à disponibilidade orçamentária e à regulação realizada pela Secretaria Municipal da Saúde.

Essa forma de organização do objeto permite maior flexibilidade administrativa, favorece a distribuição da demanda entre diferentes prestadores credenciados e contribui para a mitigação de riscos de descontinuidade do serviço, especialmente em áreas sensíveis como diagnóstico e acompanhamento clínico

Por fim, observa-se que o **Termo de Referência (despacho 10)** demonstra coerência com os documentos técnicos que o antecedem, especialmente no que se refere à lógica de contratação paralela e não excludente, ao pagamento vinculado à execução efetiva dos serviços e à necessidade de preservação da continuidade assistencial. Em conjunto, tais elementos revelam que o documento se encontra suficientemente estruturado para subsidiar o chamamento público pretendido, sob a perspectiva técnica e jurídica.

2.4. DA CONFORMIDADE DO EDITAL

O **Edital de Chamamento Público (despacho 10)** estabelece critérios objetivos e impessoais para a habilitação dos interessados, contemplando exigências de regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, sanitária e técnica compatíveis com a natureza dos serviços a serem prestados. Também define, as condições de execução, faturamento, pagamento, fiscalização e eventual descredenciamento, assegurando previsibilidade e segurança jurídica aos participantes.

Observa-se que o procedimento foi estruturado em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, eficiência e continuidade do serviço público, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, garantindo amplo acesso ao credenciamento, tratamento isonômico entre os prestadores e transparência na condução do certame.

O Edital estrutura o credenciamento com um desenho procedimental que privilegia rastreabilidade e filtros sucessivos de habilitação. Na primeira etapa, atribui-se à Comissão Permanente de Chamamento Público da SMS a competência para examinar a documentação apresentada, com possibilidade de solicitar complementação/adequação, e com prazo definido para emissão de parecer conclusivo, de modo que somente avança à fase seguinte o interessado que demonstrar atendimento integral às exigências editalícias e obtiver aprovação formal na análise documental.

Superada a fase documental, o Edital adota a vistoria técnica como pressuposto de habilitação, inclusive com fiscalização não agendada e aplicação de instrumento avaliativo com pontuação por itens, exigindo desempenho mínimo para permanência no certame. Esse desenho é relevante porque analisa o que foi declarado e o que efetivamente existe/funciona na unidade, ao prever consequências quando houver divergência entre informações prestadas e o que for certificado em campo, inclusive com previsão de rescisão do ajuste eventualmente firmado, reforçando a centralidade da verificação material na conformidade do credenciamento.

A etapa de rateio é um dos núcleos mais sensíveis do Edital porque traduz a habilitação em distribuição concreta de “tetos físicos” por procedimento. Aqui, o referido documento se fortalece ao explicitar que o rateio será isonômico entre credenciadas e novos habilitados, mas também calibrado por capacidade técnica informada, e, sobretudo, por um mecanismo objetivo de classes e pesos, com método aritmético de apuração (soma de pontos para formar o “pontuado”, cálculo de “quantidade básica” e conversão final em teto físico individual). Esse conjunto reduz margem de discricionariedade e favorece a impessoalidade, desde que a Administração assegure documentação robusta do cálculo e dos elementos que compuseram a pontuação na vistoria.

Por fim, o Edital ancora o regime recursal na **Lei 14.133/2021**, com remissão expressa ao **art. 165**, prazos definidos para recurso e contrarrazões e encaminhamento decisório à autoridade competente, o que contribui para previsibilidade e controle do procedimento. Soma-se a isso a definição de vigência contratual e a possibilidade de prorrogação nos termos do **art. 107 da Lei 14.133/2021**, bem como a obrigação de manutenção contínua das condições de habilitação, compondo um modelo que, em regra, é coerente com governança, continuidade e fiscalização do vínculo ao longo do tempo.

3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE** à aprovação do **Edital de Chamamento Público para credenciamento de prestadores de serviços de saúde destinados à realização de procedimentos ambulatoriais com finalidade diagnóstica e de tratamento clínico, no âmbito do SUS**, desde que observadas as seguintes medidas cautelares:

- **QUE seja promovido o aperfeiçoamento do Estudo Técnico Preliminar, no item que trata da “justificativa da solução adotada e da modalidade de contratação”, para fazer constar expressamente a fundamentação legal do credenciamento, com a menção aos arts. 78, inciso I, 79 e 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021;**
- **QUE seja promovida a juntada aos autos do processo administrativo da pesquisa de mercado que subsidiou a estimativa de valores constante do Estudo Técnico Preliminar, com a devida indicação das fontes consultadas, metodologia adotada e período de referência, de modo a assegurar a rastreabilidade da formação dos preços, reforçar a consistência do planejamento da contratação e atender plenamente às exigências da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à motivação e à transparência da estimativa de custos;**
- **QUE seja promovido o registro expresso, nos autos, da justificativa técnica e administrativa para a previsão de que, embora o credenciamento permaneça aberto, as novas contratações ocorram, como regra, apenas no exercício subsequente, esclarecendo que tal diretriz decorre da vigência anual (12 meses) dos instrumentos contratuais, da programação físico-financeira e assistencial por exercício, bem como da necessidade de preservar a isonomia, a previsibilidade do rateio e a regularidade da execução orçamentária, sem prejuízo da admissão de exceções devidamente motivadas em hipóteses supervenientes, em consonância com o art. 79, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;**
- **QUE seja promovida a juntada aos autos de documento técnico específico (nota técnica, despacho técnico ou planilha comparativa), elaborado pela área demandante ou competente, que formalize a atualização dos quantitativos de procedimentos e das fontes de custeio considerados após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, demonstrando de forma clara a evolução da estimativa inicial para os valores consolidados no Termo de Referência e no Edital, a fim de assegurar a transparência e a consistência do planejamento da contratação, em observância às diretrizes da Lei nº 14.133/2021;**
- **QUE se assegure a publicação integral e atualizada do Edital de Chamamento Público, de eventuais retificações e da relação dos prestadores credenciados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, bem como nos demais meios oficiais**

de divulgação do Município, garantindo ampla publicidade, transparência e controle social, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

É o Parecer, S.M.J.

Aracaju/SE, 23 de dezembro de 2025.

Luiz Carlos Quirino Carvalho
Procurador do Município de Aracaju/SE



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4172-2FD7-E630-C459

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



LUIZ CARLOS QUIRINO CARVALHO (CPF 302.XXX.XXX-72) em 23/12/2025 09:16:53 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://aracaju.1doc.com.br/verificacao/4172-2FD7-E630-C459>