

## PARECER JURÍDICO 339/2025/PGM-NDL/PMB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. CREDENCIAMENTO. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA.

### **I – RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital do Credenciamento nº 4003/2025, que tem por objeto: *Credenciamento de Empresa especializada na Prestação Contínua de Serviços Médicos – Clínica Geral e/ou Saúde da Família, para atender as Unidades Básicas de Saúde (UBS) da Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena, no âmbito da estratégia saúde da família.*”, no valor estimado de R\$ 29.257.401,60 (vinte e nove milhões duzentos e cinquenta e sete mil quatrocentos e um reais e sessenta centavos).

2. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria através do Ofício nº 0784/2025 – DLC/PMB, instruído com os seguintes documentos principais, pertinentes à fase de planejamento da contratação:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 38/2025;
- b) Termo de Referência nº 039/2025;
- c) Minuta de Edital;
- d) Estudo Técnico Preliminar nº 025/2025;
- e) Mapa de Risco;
- f) Oficialização de Designação de Agente de Contratação para elaboração do Edital;

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

#### **II.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

5. Salienta-se, inicialmente, que a análise aqui realizada se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, análise de índices de mercado, e outros requisitos.

6. Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva nº 7, que assim dispõe:

“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.”.

## **II.2 - DO ATENDIMENTO À EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES JURIDICAS**

7. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos pareceres jurídicos emitidos, onde os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico. E, não havendo acolhimento, recomenda-se que as justificativas para tanto sejam apresentadas em documento específico.

8. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio de pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já exposto, a análise empreendida por procuradores e assessores jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo de recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

9. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

10. Fica claro então, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

11. Sendo assim, compete a esta Assessoria Jurídica se ater tão somente aos aspectos jurídicos inerentes ao processo, não sendo de sua competência a análise relativa à conveniência e oportunidade administrativa, nem tampouco, análise de quantidades ou valores estabelecidos por licitantes no processo licitatório. Ou seja, a opinião jurídica se dá, unicamente, quanto às questões legais dos atos administrativos que precedem a solicitação deste parecer jurídico.

12. Feita as ressalvas preliminares, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## **III - DA CELEBRAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES**

10. Nota-se que, conforme item 2.1 do ETP nº 025/2025 - SEMUSB, a contratação não está prevista no Plano de Contratações Anual para o ano de 2025, contudo, informa que houve pedido de inclusão do mesmo, bem como, a administração possui orçamento já direcionado para este tipo de contratação, conforme o inciso II, do § 1º, do art. 18 da Lei 14.133/2021.

## II. 2 - DA POSSIBILIDADE E LEGALIDADE DO CREDENCIAMENTO

11. É de senso comum que a contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, em atenção à obrigatoriedade trazida no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa estabelecidos nos artigos 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021.

12. No entanto, mesmo à época da antiga lei de licitações (Lei nº 8.666/93), já se tinha a visão e possibilidade do tipo de contratação auxiliar por credenciamento, o que, veio então a ser regulamentado através da Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações), em seus artigos artigo 6º, XLIII e 79, vejamos:

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;

[...]

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

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 cadastramento 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;.

13. A possibilidade do credenciamento também consta regulamentada no município, através do Decreto Municipal nº 015/2024. Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

14. Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza, em seu livro Manual de Direito Administrativo (Saraiva, 2022), cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a

prestação.

15. Nesse raciocínio, constata-se dos autos que o município, através de sua secretaria municipal de saúde, pretende realizar o credenciamento de empresas especializadas e interessadas na prestação de serviços médicos, voltados ao atendimento clínico geral da atenção primária, ou seja, aqueles cujo atendimento se dá nas modalidades de estratégia da família, nas dependências das Unidades Básicas de Saúde (UBS), portanto, enquadrando-se nos requisitos definidos pela legislação, para a possibilidade de credenciamento como auxiliar à inexigibilidade de licitar.

16. Assim, a pretensão da modalidade de contratação em conjunto com a justificativa constante do TR e ETP, e seus demais anexos, encontram-se alinhados, juridicamente, com os ensinamentos da Lei de Licitações, acima já exposto.

17. O Prejulgado 2418 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, em seu item 2 (dois) assim respalda a presente opção da Administração em realizar o credenciamento:

2. A contratação realizada diretamente dentre os credenciados poderá ser considerada uma hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, quando comprovada a inviabilidade de competição ou quando a disputa entre potenciais fornecedores possa ser considerada inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual da Administração. **Ressalta-se que a inviabilidade de competição pode não decorrer, apenas, da ausência de possibilidade de competição, mas também da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.** (Grifamos).

18. Desse modo, a opção pelo Credenciamento para casos semelhantes parece ser o mais adequado. Considerando o atendimento aos princípios da celeridade, economicidade e eficiência da Administração. Respalda ainda pelo que preconiza o artigo 74, IV da Lei 14.133/2021.

## II. 4 - GERENCIAMENTO DE RISCOS

19. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada na minuta de contrato, sendo considerado como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

20. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021), vê-se anexo aos autos com as especificações de identificação, análise e resposta aos riscos da contratação, atendendo assim ao preceito legal.

## II. 5 - NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

21. Quanto à necessidade da contratação, conforme já mencionado acima, esta também se mostra justificada nos autos do processo, onde, segundo o ETP nº 025/2025:

“1.3. Considerando os dados do Sistema de Atenção Primária à Saúde (APS), o município de Barcarena possui teto autorizado para até 69 (sessenta e nove) equipes de Saúde da Família, conforme pactuação firmada com o Ministério da Saúde. No entanto, atualmente apenas 42 (quarenta e duas) equipes estão em efetivo funcionamento. Essa limitação é agravada pela elevada rotatividade de profissionais médicos e pelas ausências temporárias decorrentes de férias, licenças, afastamentos legais e exonerações. Tais desfalques resultam em lacunas significativas na assistência prestada, impactando negativamente os indicadores de saúde e comprometendo a confiança da população no sistema público. O cenário evidencia não apenas um déficit de cobertura, como também um em potencial oportunidade de expansão futura, condicionada à disponibilidade orçamentária e à evolução das demandas locais.

1.4. Outro agravante é a dificuldade de provimento e fixação de médicos em regiões periféricas e de difícil acesso, realidade comum em muitos municípios brasileiros, especialmente da Região Norte. Essa fragilidade estrutural compromete não apenas a oferta de serviços essenciais, como também a continuidade dos vínculos entre equipe e comunidade, aspecto central para a efetividade da Atenção Primária.

1.5. A contratação visa a prestação de serviços médicos especializados em Clínica Geral e Saúde da Família, com atuação nas Unidades Básicas de Saúde do município. Os profissionais deverão realizar atendimentos clínicos, acompanhamento contínuo dos pacientes, emissão de laudos e participar das ações estratégicas do Programa Saúde da Família. Esses serviços são essenciais para garantir a assistência médica qualificada, o monitoramento da saúde da população e a efetivação das políticas públicas de atenção primária conforme as normas do Sistema Único de Saúde (SUS).

1.6. Diante desse contexto, a contratação de serviços médicos especializados em clínica geral e/ou saúde da família, mostra-se essencial para suprir a carência de profissionais, assegurar a continuidade das ações programáticas e garantir o atendimento oportuno às demandas espontâneas da população. Assim, a contratação proposta atende diretamente à necessidade institucional de assegurar a presença estável de profissionais médicos nas unidades de saúde da Atenção Primária, promovendo a efetividade das ações assistenciais e contribuindo para a melhoria dos indicadores de saúde pública no território municipal.”.

22. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo



administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso, mostrando-se uma justificativa coerente com a pretensão e escolha da modalidade para os serviços.

## **II. 8 - DESIGNAÇÃO FORMAL DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO**

23. Houve a juntada do documento de solicitação de elaboração de edital, que comprova a designação do agente de contratação / pregoeiro / comissão de contratação / equipe de apoio (art. 8º e parágrafos da Lei nº 14.133/2021), estando o feito regularmente instruído quanto a este critério.

## **II. 9 - DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO**

24. A padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade, que conta com o incentivo da Lei nº 14.133/2021. A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (*check lists*), das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres.

25. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021 e os de contrato do artigo 92 do mesmo diploma legal, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação, o que se vê presente nas minutas aqui apresentadas.

## **II. 10 - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA**

26. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, constata-se a presença de declaração acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

## **II. 11 - DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

27. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal de grande circulação. Havendo recurso federal, sugere-se a publicação no Diário Oficial da União.

28. Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; **II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.** Grifamos.

29. Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, § único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

### III – DA CONCLUSÃO

30. Dessa forma, em face do exposto, **manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE do Credenciamento nº 4003/2025, submetido ao exame desta unidade consultiva**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

31. Oportuno que a Administração observe as orientações e sugestão emitidas no curso deste parecer.

Barcarena/PA, datado conforme assinatura digital.

**Daniel Felipe Alcantara De Albuquerque**  
OAB/PA 27.643-A | OAB/CE 33.921  
Procurador Geral do Município de Barcarena  
Decreto Municipal nº 004/2025 – GPMB

**Nayara Campos Fonseca**  
OAB/PA nº 21.787  
Assessoria Técnica – Jurídica  
Decreto Municipal nº 0818/2025 – GPMB