

**Processo nº: 7931/2025**

**Parecer nº: 166/2025**

**Órgão Consulente: Secretaria Municipal de Saúde**

**Credenciamento - serviços médicos - Inexigibilidade de licitação - Art. 74, IV, Lei 14.133/2021 - possibilidade legal e jurisprudencial de contratação por credenciamento mediante preenchimento de requisitos - deliberação dos ordenadores de despesa - ausência de atendimento integral dos requisitos legais.**

## **PARECER JURÍDICO**

### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Prefacialmente, registra-se que cabe à Assessoria Jurídica a verificação de atendimento de requisitos legais para a pretensa contratação, sendo que a deliberação de mérito é atribuição dos ordenadores da despesa.

Trata-se o presente processo de solicitação da Secretaria Municipal de Saúde de Mata de São João-BA, quanto à análise de minuta de edital de chamamento público para credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviço de atendimento médico de média e alta complexidade em unidades de saúde do Município.

A princípio, cumpre esclarecer que, via de regra, as contratações de pessoal feitas pela Administração Pública, segundo ditames da Constituição Federal, devem ser feitas por meio de procedimento de concurso público, cabendo a contratação por outros meios somente quando configuradas situações excepcionais descritas na legislação.

Diante de tais considerações, impende tecer comentários sobre o instituto do credenciamento e a sua possibilidade de utilização pela Administração Pública.

### **2. DA CONTRATAÇÃO E SUA BASE LEGAL**

Assim, apresenta-se o credenciamento como hipótese de inexigibilidade quando não há concorrentes em procedimento licitatório ou quando não há possibilidade de competição, principalmente pela possibilidade de contratação de todos.<sup>1</sup>

Na lei 14.133/2021 a conceituação encontra-se no artigo 6º, XLIII:

**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;

Inclui-se na nova lei de licitações como expressa hipótese de inexigibilidade:

**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;

Em verdade, funciona o credenciamento como instrumento auxiliar para possibilitar a contratação por inexigibilidade.

Suas modalidades de ocorrência e utilização, agora estão positivadas, assim como o era na lei estadual de licitações<sup>2</sup>. Corresponde, portanto, a três estas hipóteses, existindo ainda regras específicas no parágrafo único do artigo 79.

<sup>1</sup> Esta teoria fora criada pelo Doutrinador Carlos Ari Sunfeld, discorrendo sobre a *inviabilidade de competição por contratação de todos*. Ou seja, quando a Administração está disposta a contratar todos os interessados no objeto, desde que atendam aos requisitos mínimos. (SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 42).

<sup>2</sup> **Lei Estadual 9.433/05:**

**Art. 61** - É inexigível a licitação, por inviabilidade de competição, quando, em razão da natureza do serviço a ser prestado e da impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, certas necessidades da Administração possam ser melhor atendidas mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, hipótese em que a Administração procederá ao credenciamento de todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento.

**Parágrafo único** - A Administração elaborará regulamento específico para cada credenciamento, o qual obedecerá, rigorosamente, aos princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e aos princípios do procedimento licitatório.

**Art. 62** - Na implantação de um sistema de credenciamento, a Administração deverá preservar a lisura, transparência e economicidade do procedimento e garantir tratamento isonômico aos interessados, com o acesso permanente a qualquer um que preencha as exigências estabelecidas em regulamento, devendo instruir o respectivo processo com os seguintes elementos:

**I** - convocação dos interessados por meio do Diário Oficial do Estado, de jornal de grande circulação e, sempre que possível, por meio eletrônico;

**II** - fixação criteriosa da tabela de preços que remunerará os serviços a serem prestados;

**III** - regulamentação da sistemática a ser adotada.

**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.

**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;

**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.

Assim, implica o credenciamento pretendido na possibilidade de todos quantos interessados contratarem com a Administração Pública, sem exclusão de alguns em detrimento de outros ou sem vencedores em processo licitatório. Exatamente por não

**Art. 63** - O regulamento para credenciamento deverá ser elaborado pelo órgão público interessado e observar os seguintes requisitos:

**I** - ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação local e, sempre que possível, por meio eletrônico, podendo também a Administração utilizar-se de chamamento a interessados do ramo, que gozem de boa reputação profissional, para ampliar o universo dos credenciados;

**II** - fixação de critérios e exigências mínimas para que os interessados possam se credenciar;

**III** - possibilidade de credenciamento, a qualquer tempo, de interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas fixadas;

**IV** - fixação de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços;

**V** - rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;

**VI** - vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada;

**VII** - estabelecimento das hipóteses de descredenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa;

**VIII** - possibilidade de rescisão do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, mediante notificação à Administração, com a antecedência fixada no termo;

**IX** - previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento;

**X** - fixação das regras a serem observadas pelos credenciados na prestação do serviço.

competirem entre si, em razão de todos disponibilizarem os seus serviços, deduz-se que não há viabilidade de competição, desembocando então na inexigibilidade de licitação pública.

O credenciamento, abre à Administração a possibilidade de contratar com todos quantos preencherem os requisitos mínimos exigidos em instrumento editalício.

Logo, percebe-se que inexistente objeto entre os fornecedores capazes de gerar competição para a Administração Pública, mas todos estarão aptos a, indiretamente, prestarem seus serviços ao Município, cabendo apenas atrair aqueles que diretamente usufruirão dos serviços e produtos ou mesmo mediante direcionamento por ordem coordenada pela Administração, garantindo-se neste caso, a igualdade entre credenciados.

Ressalte-se, contudo, que as justificativas e a cabal demonstração de que o interesse público primário, ou seja, aquele permanente e indisponível está sendo salvaguardado e atendido, devem constar em processo administrativo próprio, sob a responsabilidade da secretaria gestora.

Segundo o doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o credenciamento implica na delegação unilateral e precária, por ato administrativo, a credenciados, de atividades de interesse público, reconhecendo-lhes a produção de eficácia administrativa pública e dando-lhes assentimento para que sejam remunerados por seus serviços, diretamente pelos administrados beneficiários ou pela própria Administração.<sup>3</sup>

Pode-se ainda asseverar que característica inerente do credenciamento é a possibilidade de contratação a qualquer tempo de todos aqueles que preenchem os requisitos estabelecidos em edital, divulgado semelhantemente a qualquer edital de licitação e ainda mais, pois em todo tempo deverá existir informativo nas mídias do Município informando do credenciamento e sua permanência em aberto.

A escolha do prestador credenciado, a depender do serviço, será do usuário, dentre aquelas empresas que cumpram as exigências editalícias e aceite o valor predeterminado pela Administração, ou mesmo da Administração mediante distribuição da demanda de forma justa e previamente estabelecida.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> De grande valia também é a conceituação do Professor Luciano Ferraz quando afirma que o credenciamento é: "O processo administrativo, pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada" (Licitações, Estudos e Práticas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. P. 118).

<sup>4</sup> Esta é a postura adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na Denúncia nº 751.882, TCE-MG, Primeira Câmara, Sessão: 18/09/2008, Relator Conselheiro Eduardo Carone.

Já tem-se ainda por comum a possibilidade da existência de credenciamentos em que o usuário não necessariamente escolhe, mas é direcionado à determinado profissional com base em regras isonômicas previamente estabelecidas. Adicionalmente, pode-se entender como direcionar também a disponibilização de vaga de atendimento médico, no caso, para o cidadão.

Admite-se ainda a prestação de serviços dentro de espaço concedido pela própria Administração Pública, mediante critério de atendimento de todos os inscritos, em revezamento organizado objetiva e transparentemente pela Administração Pública.

Quanto ao mérito da contratação de profissionais médicos mediante credenciamento, a matéria tem sido debatida ao longo dos últimos anos, muito em razão da dificuldade de manutenção dos profissionais de saúde como concursados, ou mesmo ante a criação de programas custeados por outros Entes da Federação, de modo que seria inviável a contratação de médicos concursados para prestação de serviço de natureza não permanente.

Tem-se ainda as possibilidades de contratação para serviços de natureza complementar, como preceitua a Constituição Federal (art. 199, § 1º) e a Lei 8.080/90.

Por sua vez, a Instrução Normativa nº 03/2018 do TCM/BA<sup>5</sup> permitiu a contratação de servidores temporários para execução de programas federais, sem a contabilização destas despesas como gastos com pessoal. Assim, há indicativo de que tais serviços, aqueles não obrigatoriamente prestados pelo Município, ou apenas prestados por força de criação e custeio por outro Ente Público, não precisam ser preenchidos por profissionais concursados.

Logo, a definição sobre a contratação temporária de excepcional interesse público do artigo 37, IX da Constituição ou o credenciamento de tantos profissionais quanto tiverem interesse de atender a demanda suplementar da Secretaria de Saúde é atribuição afeta à Secretaria, em deliberação discricionária de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração.

Em consulta formulada pelo Município de Mata de São João/BA ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, nos autos n. 17541e19, a respeito da contratação de serviços médicos por credenciamento, ponderou o parecer n. 02159-19:

---

<sup>5</sup> Art. 1º Os gastos com pessoal custeados com recursos federais decorrentes de programas bipartite, por intermédio de transferências voluntárias da União, não serão considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal dos municípios do Estado da Bahia, por se tratarem de recursos temporários.  
(...)

Art. 2º Os programas federais transferidos aos municípios mediante recursos voluntários devem ser realizados por prestadores de serviço.

(...) Permite-se, em caráter excepcional, a contratação de pessoas jurídicas para prestação de serviços médicos, de forma complementar (não se trata de substituição de mão-de-obra), por intermédio do credenciamento, cabendo ao Gestor avaliar, no caso concreto, o preenchimento dos requisitos estabelecidos legalmente para tanto, consoante anteriormente explicitado, à luz do interesse público e com observância aos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade, economicidade, eficiência e competitividade.

A permissão legal para a Administração valer-se do credenciamento para prestação de serviços médicos hospitalares tem sido reconhecida também pelo Poder Judiciário, como se vê nas decisões que seguem:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. MÉDICO CIRURGIÃO CARDIOVASCULAR. RESTABELECIMENTO DE EXERCÍCIO DA MEDICINA JUNTO AO HOSPITAL. CREDENCIAMENTO. SUS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. A tutela antecipada, face dano irreparável e verossimilhança do direito alegado, é favorável ao agravante no resguardo do seu labor profissional que lhe enseja meio de vida para o seu sustento, o que se subsume aos preceitos do artigo 273 do Código de Processo Civil, em decisão que não tem conteúdo e aferição exaustiva da prova dos autos. E, por isso, em caráter precário, a fim de assegurar o exercício da atividade profissional e respectiva retribuição pecuniária pelo seu labor, o que implica em manter seu status econômico-financeiro-social até então, **é de se assegurar o exercício da atividade profissional no hospital agravado. É direito do médico devidamente credenciado pelo SUS atender pacientes no âmbito do hospital agravado, além dos particulares e conveniados, mas em igualdade com outros médicos (pessoa física) do mesmo patamar profissional que integrem o corpo clínico ou credenciado pelo SUS que atuam no hospital recorrido, o que não equivale a cirurgia de alta complexidade em cirurgia cardiovascular prevista e regulamentada pelo SUS.** AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70065814303, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em 24/09/2015).

(TJ-RS - AI: 70065814303 RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Data de Julgamento: 24/09/2015, Décima Nona Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 28/09/2015)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - INSTITUTO DO CREDENCIAMENTO - CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL - HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - **POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE CREDENCIAMENTO PARA FINS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE NO SUS - ENTENDIMENTO DO TCU E DO TCE-MG - ADICIONAL NOTURNO, DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO DO SEU RECEBIMENTO NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CELEBRADO ENTRE AS PARTES - DIREITO APENAS À CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA PACTUADA - TESE JURÍDICA FIXADA NO RE 705.140/RS - SUBSTRATO FÁTICO-JURÍDICO DIVERSO - PRECEDENTE AFASTADO. 1. **A figura jurídica do credenciamento pode ser conceituada como o procedimento administrativo que tem como objetivo a contratação de prestadores de serviço quando determinado serviço público necessita de ser prestado por uma pluralidade de contratados simultaneamente, havendo, nos termos do caput do art. 25 da Lei 8.666/93, inviabilidade de competição, o que acarreta na inexigibilidade da licitação. 2. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) entendem pela possibilidade de contratação de profissionais da área de saúde para prestação de serviços públicos, inclusive para a atuação do contratado nas unidades públicas de saúde do SUS, por meio do instituto do credenciamento.** 3. O requerente não tem direito ao recebimento de adicional noturno, férias acrescidas do terço constitucional e décimo terceiro salário, uma vez**

que tais verbas são devidas aos servidores públicos, os quais efetivamente mantêm vínculo laboral com a Administração Pública, situação que não enquadra o requerente, que foi, à época do contrato, tão somente um credenciado prestador de serviços. 4. Impossibilidade de aplicação do RE 705.140/RS, tendo em vista que o substrato fático-jurídico é distinto. Caso em que o autor não foi contratado temporariamente pela Administração Pública para prestar serviços por meio de um contrato temporário administrativo. Na realidade, o requerente celebrou um contrato de prestação de serviços, por meio da figura jurídica do credenciamento, para prestar assistência de enfermagem em dos hospitais do IPSEMG. 5. Recurso não provido.

(TJ-MG - AC: 10000200372027001 MG, Relator: José Eustáquio Lucas Pereira (JD Convocado), Data de Julgamento: 05/05/0020, Data de Publicação: 08/05/2020)

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE POR MEIO DE CREDENCIAMENTO. COMPROVAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E INSUFICIÊNCIA DE PESSOAL MESMO COM A REALIZAÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA O PROVIMENTO DOS CARGOS. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO POR CREDENCIAMENTO. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DO ART. 25 DA LEI Nº 15/608/07. GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 4ª C. Cível - 0001677-49.2014.8.16.0165 - Telêmaco Borba - Rel.: Desembargadora Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes - J. 08.09.2020)

(TJ-PR - REEX: 00016774920148160165 PR 0001677-49.2014.8.16.0165 (Acórdão), Relator: Desembargadora Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Data de Julgamento: 08/09/2020, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 09/09/2020)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. MÉDICO LEGISTA. CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PRECEDIDA DE EDITAL DE CHAMAMENTO. LEI 8666/93. PAGAMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO, FÉRIAS REGULAMENTARES E ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INVIABILIDADE. Médico contratado, em decorrência de Chamamento Público, para desempenhar atividade específica de legista, não se equipara a servidor, na acepção do Direito Administrativo, ou empregado, com as prerrogativas da Consolidação das Leis Trabalhistas, tornando-se inviável o pedido de pagamento do décimo terceiro salário, férias e seu acréscimo legal e insalubridade. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJ-GO - Apelação Cível (CPC): 03542710820178090152, Relator: NORIVAL SANTOMÉ, Data de Julgamento: 18/10/2019, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 18/10/2019)

Isto posto, confirma-se a possibilidade de contratação de serviço médico na modalidade credenciamento, se, de fato, houver avaliação técnica demonstrando que a contratação de todos os interessados é mais vantajosa que a contratação de única empresa, ou concurso ou contratação temporária e excepcional, e desde que estejam nos autos a justificativa da inviabilidade de competição, justificativa de preço, deliberação do ordenador da despesa, delimitação do objeto, dotação orçamentária, criação de comissão de credenciamento, documentos de regularidade de cada contratado.

Assim, para avaliação adequada, o instrumento do Estudo Técnico Preliminar mostra-se essencial para o deslinde do feito.

Merece registro o fato de que as compras e serviços, então, tanto por contratação direta quanto por meio de licitação, deverão ser planejadas e programadas, e não

por força da nova lei de licitações, mas porque é o que se exige da boa administração da coisa pública. Assim, devem as contratações diretas das Secretarias estarem de acordo com o planejamento das mesmas para as despesas do ano e as que podem ultrapassá-lo, em caso de serviços de natureza continuada. É o que dispõe os artigos 18 e 40 da Lei 14.133/2021.

Pois bem, quanto aos elementos indispensáveis à instrução processual da contratação direta, estes estão dispostos no artigo 72 da lei 14.133/21. Observe-se:

**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 Artigo 6º, XX da lei de licitações, conceitua o Estudo Técnico Preliminar como:

**XX** - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Apresentando-se como elemento essencial subsidiador do Termo de Referência, este documento foi encartado nos autos anexo ao despacho inaugural. Nele, após apreciação de questões técnicas, concluíram a servidora e a Secretária de Saúde que a melhor solução ao atendimento da necessidade da Administração, de fato, é o credenciamento. Assim constou na conclusão:

### DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Após os estudos técnicos que acompanham esta declaração, o(s) técnico(s) responsável(is) pela elaboração deste Estudo Técnico Preliminar, identificado(s) no item 01 e adiante assinante(s) de tal declaração, declara(m) ser viável a contratação da solução pretendida, considerando que:

- a) a forma da contratação é a mais indicada;
- b) possui a máxima possibilidade de alcance dos resultados pretendidos;
- c) os riscos foram mitigados;
- d) cumpre os princípios de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

Mata de São João, 16/04/2025

Por se tratar de documento estritamente técnico, não tem este órgão de assessoramento jurídico condições de avaliá-lo, todavia, orienta-se que na sua elaboração haja participação de técnicos em saúde pública e até da área médica ou administração hospitalar, se possível, tudo com o fito de se garantir que todos os aspectos técnicos sejam considerados.

Ainda quanto à apreciação técnica das possíveis soluções (item 6.1 do ETP), orienta-se que sejam revisadas as justificativas apresentadas para descarte de opções, considerando-se a demonstração das conclusões ali trazidas.

Para composição dos preços a serem pagos, verifica-se que o ETP (item 6.2) embasou-se em pesquisa realizada em banco de preços e em editais de igual objeto em municípios da mesma região.

Dentre os elementos instrutórios da contratação direta estabelecidos no artigo 72, dispositivo que se utilizará como base da instrução processual tendo em vista a intenção de contratação dos serviços médicos por inexigibilidade fundada no artigo 74, IV da lei 14.133/21, e diga-se, talvez, o mais essencial no processo de contratação direta, é o Termo de Referência, pois nele deverão constar as condições da contratação e identificação da necessidade da Administração Pública.

Tanto a conceituação, quanto os elementos mínimos do Termo de referência, também estão estabelecidos no artigo 6º:

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

**XXIII** - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Além dos elementos dispostos no artigo 6º, XXIII, devem as Secretarias atentarem ainda para outros, previstos no § 1º do artigo 40 da lei, mas que não se aplicam ao caso concreto em razão do objeto.

É certo que nem todos os elementos de um Termo de Referência se aplicarão à todas as contratações, principalmente às mais simples. Todavia, orienta-se à quem o elaborou que justifique no processo a desnecessidade de atendimento daqueles classificados pela Secretaria como dispensáveis.

Logo, quanto a este instrumento legal também necessário à instrução, pondera-se que não foram atendidas as alíneas "a" (incompleta); "e"; "f" (incompleta); "i" e "j". Assim sendo, orienta-se a Secretaria pela suplementação das informações constantes no documento.

Somado a isto, o Termo de Referência, e também o ETP, não contém indicação se os atendimentos médicos se darão por força do inciso I, II, do caput do artigo 79, apesar de se presumir que se trata do inciso I. Do mesmo modo, deve-se atentar às obrigações constantes no parágrafo único do artigo, principalmente a do inciso II, deixando-se claro no edital a forma de distribuição equânime da demanda.

#### **4. ANÁLISE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL / EDITAL / MINUTA DE CONTRATO**

A instrução não cumpriu ainda com a missão de demonstrar que os serviços médicos que se pretende contratar, de fato, possuem caráter complementar aos oferecidos pela Secretaria Municipal de Saúde, consubstanciado em demandas não obrigatórias por parte do Município, não se configurando, portanto, em burla ao concurso público.

Para tanto, orienta-se a juntada de legislação, incluindo portarias que estabeleçam a obrigação do Município e aquilo que, de fato, é complementar e não de prestação obrigatória pelo Ente Municipal.

Apreciando-se a minuta de edital também anexada, reputa-se relevante que conste nele matriz de alocação de riscos, conforme preceituado no artigo 22 da lei 14.133/2021.

Adicionalmente orienta-se:

- 1 - que proceda-se à revisão ortográfica e gramatical do edital;
- 2 - estabelecer critérios de apuração de denúncias e queixas de pacientes, sendo que deve-se estimular dos cidadãos que dêem retorno (feedback) dos atendimentos recebidos, inclusive prevendo que a apuração e responsabilização dos fornecedores se dará por PAAR instaurado de acordo com o Decreto Municipal vigente;
- 3 - que seja previsto em tópico específico como será a distribuição da demanda e como novos credenciados poderão ser contratados;
- 4 - que seja prevista a forma de revezamento e redistribuição de demanda quando alguma empresa não conseguir atender a demanda, devendo-se sempre manter-se o critério de distribuição.

Quanto ao instrumento contratual, quando utilizado, tendo em vista as hipóteses de substituição previstas no artigo 95 da lei 14.133/21, seus elementos de constituição constam nos artigos 89 e 92:

**Art. 89.** Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

**§ 1º** Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

**§ 2º** Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

**Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Apreciando-se a minuta contratual encartada, informa-se que a minuta deixou de atender satisfatoriamente os requisitos do artigo 92, II, VI, IX, X, XI, XIV (incompleto), XVII.

Da apreciação dos autos, constata-se que parte dos requisitos instrutórios estão no processo. Por tal razão, instrui-se o órgão interessado a iniciar o processo sempre com identificação da demanda, justificativa da contratação, demonstração da razoabilidade e justificção do preço, estimativa de despesa, identificação de espaço orçamentário para ela, para que somente então seja elaborado o Termo de Referência, minuta contratual, se for o caso, parecer jurídico, deliberação e autorização do(a) ordenador(a) da despesa.

Avançando-se mais na instrução processual, conforme menção anterior quanto à utilização do artigo 72 como parâmetro instrutório deste procedimento auxiliar, aprecia-se os documentos juntados para a formalização da contratação.

Há formalização demonstrada nos autos, Estudo Técnico Preliminar, bem como Termo de Referência (art. 72, I), ausentando-se a análise de riscos, o que reclama resolução, posto que as futuras contratações decorrentes do presente edital envolvem serviço público essencial.

A estimativa da despesa (art. 72, II) não está adequadamente exposta por não apresentar análise crítica de pesquisa de mercado, com sua comprovação.

O parecer jurídico (art. 72, III) é a presente peça. No ETP há conclusão técnica de quem elaborou o instrumento, bem como justificativa técnica no despacho n. 01.

A dotação orçamentária foi encartada no despacho n. 02 (art. 72, IV).

Os requisitos de contratação (art. 72, V) constam no edital e serão oportunamente apreciados pela comissão de credenciamento.

A justificação de preço que se pretende pagar pelos procedimentos e atendimentos (art. 72, VII) embase-se em pesquisa de mercado, inclusive de Municípios da mesma região, cujos editais constam nos autos, bem como conta pesquisa em banco de preços. Quanto a este item, orienta-se pela explanação acerca das conclusões que se chegou com a pesquisa e decisão da Administração pelos valores que constam no edital.

Como já assinalado, para validade e atendimento do art. 72, VIII, a autorização da autoridade competente deve vir motivada, como ocorrera.

Isto posto, constata-se que está presente parte dos requisitos da instrução, na forma do artigo 72 da lei 14.133/2021. Aqueles pendentes, deverão ser sanados tempestivamente pela SESA, se permanecido o interesse público na contratação.

Existe indicação de fiscal e gestor dos contratos na minuta de Edital, como estabelecido no artigo 117 da lei.

## 5. CONCLUSÃO

Cumpra registrar que trata-se esta Assessoria Jurídica de órgão consultivo e não deliberativo, razão pela qual não pode imiscuir-se na instrução ou apreciação de conveniência e oportunidade da contratação. Ademais, presume-se verdadeiras as certificações feitas pelos servidores em razão do princípio da legalidade a qual estão submetidos.

Logo, apresentando-se a presente peça como opinativo jurídico, não estão os ordenadores de despesa adstritos às considerações aqui pontuadas, de modo que poderão deliberar de maneira diversa, mas sempre motivando suas decisões, por ser postulado legal que se impõe.

Salienta-se que as deliberações devem estar acompanhadas de ato de delegação de competências (Dec. Mun. n. 132/2022) e decreto de nomeação da ordenadora da despesa.

Isto posto, e para os fins dispostos no § 4º do artigo 53 da lei 14.133/2021, afirma-se que não estão presentes na instrução todos os requisitos legais para a publicação do edital e posterior contratação por inexigibilidade licitatória. Todavia, as pendências foram pontuadas nesta peça opinativa de modo a possibilitar o saneamento processual, e prosseguimento.

Por fim, saneado o processo e optando-se os gestores pelo prosseguimento da contratação, é importante salientar que o edital deverá ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas, em atendimento ao artigo 54 da lei 14.133/21, e a minuta contratual do mesmo modo, por força do artigo 94.

Havendo implantação de unidades de saúde de mesma categoria, orienta-se que seja republicado o edital, com a devida atualização, dando-se ampla publicidade, sem necessidade de nova remessa dos autos a este setor.

Do mesmo modo, registra-se a possibilidade do credenciamento permanecer aberto por mais de 12 meses, com possibilidade de renovações sucessivas com atualização de valores e quantitativos, sempre comprovados processualmente conforme relatórios de demanda da gestão de média e alta complexidade em saúde, desde que haja previsão em edital, e também sem obrigatoriedade de nova análise pela Assessoria Jurídica.

Caso exista edital de mesmo objeto vigente, deverá a Secretaria de Saúde providenciar sua revogação e posteriormente as rescisões contratuais, também sem necessidade de remessa dos autos ao órgão de assessoramento jurídico, considerando-se a preexistência de parecer referencial sobre este tema.

Por fim, questiona-se , apenas, a razão de existirem apenas dois exames médicos listados, e se os mesmos não deveriam constar em outro edital de credenciamento de serviços.

É o parecer, S.M.J.

Mata de São João-BA, data da assinatura digital.

**Daniel Terto de Oliveira Silva**  
Assessor Jurídico  
Mat. 6.976  
(assinado eletronicamente)



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 0596-724C-5BD6-2A0A

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

- ✓ DANIEL TERTO DE OLIVEIRA SILVA (CPF 036.XXX.XXX-40) em 29/04/2025 15:46:39 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://matadesaojoao.1doc.com.br/verificacao/0596-724C-5BD6-2A0A>