

PARECER JURÍDICO Nº 185/2025**ASSUNTO:** Administrativo / Licitação / Parecer**PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº:** 242/2025**INEXIGIBILIDADE POR CREDENCIAMENTO Nº:** 06/2025**OBJETO:** Credenciamento para contratação de prestação de serviços médicos na especialidade de ortopedia consultas, cirurgias eletivas de baixa complexidade pé e mão, e sobreaviso, cirurgias eletivas de quadril, ombro, joelho e coluna.**1. RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo instaurado a partir do Documento de Formalização de Demanda nº 004/2025, datado de 28 de abril de 2025, com fundamento na hipótese de inexigibilidade de licitação, mediante procedimento de credenciamento, visando à contratação de profissionais habilitados para a prestação de serviços médicos na especialidade de ortopedia. O objeto abrange a realização de consultas, cirurgias eletivas de baixa complexidade (pé e mão), regime de sobreaviso, bem como cirurgias eletivas de média complexidade, especificamente nos segmentos de quadril, ombro, joelho e coluna.

A justificativa apresentada pela unidade demandante baseia-se na necessidade de aprimorar a resolutividade da rede assistencial, com ênfase na redução das filas de espera para procedimentos cirúrgicos ortopédicos de média complexidade. A medida está alinhada à política pública estadual denominada Opera Mais Minas Gerais, módulo integrante da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas, instituída por meio da Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.593/2021. Tal iniciativa objetiva ampliar o acesso da população mineira às cirurgias eletivas hospitalares, contribuindo para a redução das demandas reprimidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em território estadual.

Adicionalmente, destaca-se a Portaria GM/MS nº 90/2023, que instituiu o Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas, determinando a elaboração conjunta, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, dos respectivos Planos Estaduais de Redução de Filas, com pactuação nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB).

Dessa forma, visando à efetividade das diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas mencionadas, bem como à regular satisfação da demanda local, a contratação ora proposta revela-se medida necessária e oportuna. Ademais, encontra-se em conformidade com os princípios constitucionais e administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e, sobretudo, com o interesse público, que deve nortear a atuação da Administração.

Este é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO**2.1. Da Análise Jurídica**

Este parecer jurídico tem por objetivo assessorar a autoridade competente no controle de legalidade do processo licitatório, conforme preconiza, por analogia, o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, senão, vejamos:

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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Dessa disposição legal, extrai-se que a análise jurídica do processo licitatório deve assegurar que os atos administrativos estejam alinhados aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que essa análise se limita aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade. No entanto, quando questões jurídicas se entrelaçam com elementos técnicos relevantes, eventuais apontamentos poderão ser feitos, conforme preconiza o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que estabelece:

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.

Dessa forma, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, incluindo a definição do objeto da contratação, suas características, requisitos e estimativa de preços, foram determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor execução do interesse público.

2.2. Da Inexigibilidade por Credenciamento



A inexigibilidade de licitação encontra amparo no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

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**;

Ademais, o credenciamento, conforme disciplinado no art. 79 da mesma lei, consiste em forma de contratação direta para atender a demandas específicas, sendo amplamente aceito para serviços em que não há exclusividade nem competição direta entre os prestadores, possibilitando que todos os interessados que preencham os requisitos mínimos fixados em edital sejam admitidos, em regime de chamada pública contínua.

Art. 79. O **credenciamento** poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: Regulamento

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;

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.

No caso em apreço, observa-se que o objeto pretendido pela Administração enquadra-se na hipótese prevista no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que trata do **credenciamento em formato paralelo e não excludente**. Trata-se de situação típica em que a contratação simultânea e não exclusiva de diversos profissionais, mediante condições previamente padronizadas em edital de chamamento público, mostra-se não apenas juridicamente viável como também vantajosa para o interesse público, sobretudo diante da natureza esporádica, fragmentada e variável da demanda por serviços dessa natureza no âmbito da Administração.

A adoção do credenciamento permite que a Administração amplie sua capacidade de resposta à necessidade de oferta de serviços médicos especializados, em especial nas áreas de ortopedia cirúrgica de média e baixa complexidade, garantindo maior celeridade no atendimento, flexibilidade na execução contratual e ampliação do número de profissionais habilitados à prestação dos serviços.

Além disso, o credenciamento possibilita o atendimento contínuo e descentralizado das demandas do Município, dispensando a exclusividade e favorecendo a

universalização do acesso dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), o que está plenamente em consonância com os princípios da isonomia, da eficiência e da supremacia do interesse público.

Ressalte-se que a inviabilidade de competição decorre, neste caso, da própria natureza do objeto, uma vez que o serviço poderá ser executado por qualquer profissional habilitado que atenda às exigências técnicas previamente estabelecidas em edital e aceite as condições contratuais estipuladas pela Administração. Dessa forma, não há concorrência entre os prestadores, mas sim a abertura da Administração para admitir todos os interessados aptos, o que justifica a inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, a forma de contratação por credenciamento é amplamente utilizada no âmbito da saúde pública, sendo reconhecida pela doutrina e jurisprudência como meio legítimo e eficaz de ampliar o acesso da população a serviços especializados, sobretudo em contextos de alta demanda reprimida, como no caso das filas de cirurgias eletivas ortopédicas.

Cumprido destacar, ainda, que o procedimento de credenciamento, para sua regularidade, deve observar rigorosamente os princípios e regras previstas na Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à ampla publicidade do edital de chamamento, fixação clara dos critérios técnicos de habilitação e das condições contratuais, bem como à definição objetiva dos parâmetros de remuneração e da forma de distribuição da demanda entre os credenciados.

Portanto, verifica-se que a contratação pretendida por meio de credenciamento encontra respaldo legal, técnico e administrativo, configurando-se como medida juridicamente adequada, economicamente vantajosa e socialmente necessária, apta a promover a eficiência da prestação dos serviços de saúde no Município, em estrita observância ao ordenamento jurídico vigente.

Assim, a adoção do credenciamento com base na hipótese do inciso I do caput do art. 79, combinada com o inciso IV do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente adequada e plenamente compatível com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, eficiência e interesse público.

2.3. Dos requisitos para contratação direta

Feita todas essas considerações, tem-se que fazer a análise do cumprimento dos requisitos para contratação direta.

Logo, a Lei de Licitações, em seu artigo 72, determina a forma e documentos necessários para prosseguimento de contratação direta, inclusive por meio de inexigibilidade, que deve preencher os seguintes ditames legais:

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.

Verifica-se que a forma é predeterminada, ou seja, não pode fugir dos ditames estabelecidos de forma legal, razão pela qual passaremos a analisá-los ponto a ponto, conforme a seguir:

Art. 72, inciso I:

Há nos autos do processo a apresentação de **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA** ordenado em nº 004/2025, o qual apresenta-se os quesitos de QUEM apresenta a demanda; QUAL o objeto da demanda; QUAL A JUSTIFICATIVA para que seja fomentada a demanda, PRAZOS, PRIORIDADES de tramitação; DOTAÇÃO E FONTE ORÇAMENTÁRIA e, por fim, autorização do responsável pela demanda e ademais.

Com relação ao **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, observa-se que o documento foi elaborado em conformidade com o disposto no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, senão, vejamos:

Art. 18 [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Assim, o ETP encontra-se devidamente estruturado e cumpre a finalidade a que se destina, demonstrando-se adequado tanto sob o ponto de vista técnico quanto legal. A sua elaboração atende aos parâmetros exigidos pela Lei nº 14.133/2021, conferindo legitimidade e segurança jurídica à continuidade do procedimento administrativo de contratação por credenciamento, na forma de inexigibilidade de licitação.

Com relação ao, **TERMO DE REFERÊNCIA**, deve-se basear no que diz o art. 6º da Lei 14.133/21, senão, vejamos:

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;

Desta forma, entendemos que os quesitos foram preenchidos corretamente, logo, passa-se a análise dos demais requisitos previstos no art. 72.

Art. 72, inciso II:

No que se refere à estimativa do valor da contratação, constata-se que esta foi elaborada em conformidade com o disposto no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece os critérios admitidos para a formação do valor estimado da contratação pela Administração Pública. O dispositivo legal autoriza expressamente a utilização de pesquisas diretas junto a fornecedores e prestadores de serviços, preferencialmente sediados ou atuantes na região da contratação. Vejamos:



Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No presente caso, observa-se que foram devidamente anexadas aos autos cotações de preços obtidas junto a seis empresas prestadoras de serviços na área médica, cujos perfis são compatíveis com a natureza do objeto da contratação. Tais cotações foram obtidas por meio de solicitação formal, em conformidade com o inciso IV do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo observados os requisitos legais quanto à validade temporal dos orçamentos, bem como à justificativa da escolha dos fornecedores consultados.

A Administração também promoveu a devida análise técnica e comparativa dos valores apresentados, levando em conta aspectos como escopo do serviço, qualificação exigida dos profissionais, regime de plantão e sobreaviso, além da complexidade envolvida nos procedimentos cirúrgicos indicados, assegurando, assim, a compatibilidade dos preços estimados com os valores praticados pelo mercado e com o interesse público.

Cumprido destacar que a adoção de múltiplos parâmetros de aferição, conforme autorizado pelo §1º do art. 23, confere maior robustez à estimativa e contribui para a mitigação de riscos relacionados a superfaturamento ou à contratação por valores incompatíveis com a realidade de mercado.

Dessa forma, verifica-se que a estimativa do valor da contratação foi elaborada de maneira criteriosa e em conformidade com os preceitos legais vigentes, garantindo transparência, economicidade e segurança jurídica ao procedimento administrativo.

Art. 72, inciso III:

Acerca do parecer jurídico e pareceres técnicos, por prudência e para fins de análise integral dos quesitos apresentados no processo, entendemos que o parecer jurídico deve e será emitido neste momento, ou seja, após a junção da totalidade dos documentos de planejamento e quesitos pertinentes;



Art. 72, inciso IV:

Acerca da viabilidade de contratação junto à compatibilidade da contratação aos recursos orçamentários, há nos autos processuais **DECLARAÇÃO DE REGULARIDADE ORÇAMENTÁRIA** N.º 055, na qual está datada de 10 de julho de 2025 e apresenta a previsão orçamentária, na qual há disponibilidade orçamentária e financeira para execução do objeto em apreço, razão pela qual entendemos que o quesito está prontamente preenchido e passaremos ao próximo quesito;

Art. 72, inciso V:

O inciso V do art. 72 exige que seja comprovado que o futuro contratado preenche os requisitos de qualificação mínima e suficientes para executar o objeto e idoneidade para contratar com a administração pública, nos termos elencados nos artigos 62 a 70 da Lei 14.133/2021.

Trata-se das exigências de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, sendo que a habilitação deverá ser comprovada pelos credenciados, em respeito ao item 6 do edital e ao item 7 do TR.

Art. 72, inciso VI:

O inciso VI do art. 72 exige que o processo de contratação direta seja instruído com documento que demonstre a razão da escolha do contratado.

À luz da regra de obrigatoriedade de motivação com a respectiva indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que alicercem a decisão de dispensa ou declaram a inexigibilidade de processo licitatório (art. 50, IV da Lei 9874/1999), tem a Administração o dever de justificar a escolha do contratado.

Ainda que o procedimento adotado seja o credenciamento – modalidade que admite a habilitação de múltiplos interessados que atendam aos requisitos estabelecidos –, a motivação permanece como elemento essencial à legalidade do ato, sobretudo no que se refere às decisões que compõem as etapas preparatórias do processo, como a definição dos parâmetros de preços e a seleção das referências utilizadas para compor a estimativa de custo. A observância desses dispositivos legais visa assegurar que todas as escolhas administrativas estejam fundadas em critérios objetivos, alinhadas ao interesse público e passíveis de controle pelos órgãos internos e externos.

Dessa forma, recomenda-se que a Administração continue observando os ditames legais acima referidos, garantindo que o processo de contratação direta por credenciamento esteja devidamente motivado, conforme exige a legislação vigente, em respeito aos princípios da legalidade, motivação, transparência e eficiência administrativa.

Art. 72, incisos VII E VIII:

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.



Ademais, a razão da escolha, justificativa do preço e autorização da autoridade competente estão pormenorizados nos autos processuais, os quais determinam a viabilidade da contratação e principalmente a necessidade da contratação, razão pela qual entendemos e recomendamos que haja um despacho final para dar ciência à autoridade superior acerca destes feitos.

Diante do exposto, verifica-se que há possibilidade de realização do processo em questão, na forma pretendida, uma vez que está em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que o Processo de Licitação n. 242/2025 – Inexigibilidade por Credenciamento n. 006/2025 foi devidamente instruído, atendendo às exigências da Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normas pertinentes, especialmente quanto à legalidade da modalidade de credenciamento adotada, aos documentos exigidos pelo art. 72, à compatibilidade orçamentária e à adequação técnica do objeto.

Assim, opina-se pela legalidade do procedimento, recomendando-se o regular prosseguimento do feito, com a adoção das medidas necessárias para ampla divulgação do edital de chamamento, conforme o art. 79, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

É este o parecer jurídico preliminar, salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 06 de agosto de 2025.

Laryssa Nazaré Ferreira
OAB/MG 208.401