



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

Parecer nº 00643/2026– SCP/PGM

Processo SEI nº1.13.004120/2026-1

SAJ nº2026.02.002032

Processo Administrativo nº125/2026

Inexigibilidade de Licitação - Credenciamento nº030/2026

Edital de Credenciamento nº056/2026

Assunto: Credenciamento para contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de reabilitação multiprofissional em deficiência intelectual e transtorno do espectro do autismo, bem como intervenção precoce avançada dos neonatos de risco, para compor a rede de cuidados à pessoa com deficiência do SUS/MG.

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO. LEI NACIONAL Nº 14.133/21. FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM – PREVICON. PREVISIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE SEGURANÇA QUANTO A NATUREZA DE SERVIÇOS DO PRESENTE OBJETO - NECESSIDADE DE SANEAMENTO. DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS 1. Credenciamento para contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de reabilitação multiprofissional em deficiência intelectual e transtorno do espectro do autismo, bem como intervenção precoce avançada dos neonatos de risco, para compor a rede de cuidados à pessoa com deficiência do SUS/MG. 2. Aplicabilidade do artigo 74, IV, da Lei Federal nº. Lei Nacional nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (manifestação própria e exclusiva da Autoridade Administrativa); 3. Decreto Municipal nº855/2023 - Dispõe sobre o procedimento auxiliar de Credenciamento, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta; 4. Previsibilidade jurídica condicionada precisão da natureza e ao atendimento das ressalvas e recomendações declinadas (necessidade de provisionamento do crédito precedendo a assinatura do contrato); 5. Necessidade da leitura integral do presente parecer; 6. Ciente, a Autoridade Administrativa, dos desdobramentos jurídicos e responsabilizações decorrentes de seus atos.

RELATÓRIO

1. O Processo Administrativo nº 125/2026, SEI nº1.13.004120/2026-1, tem o objetivo de realizar a Inexigibilidade de Licitação nº030/2026, para efetivar o Edital de Credenciamento nº056/2026 cujo objeto é a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de reabilitação multiprofissional em deficiência intelectual e transtorno do espectro do autismo, bem como intervenção precoce avançada dos neonatos de risco, para compor a rede



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Subprocuradoria de Contratação Pública

de cuidados à pessoa com deficiência do SUS/MG.

2. Então os autos foram encaminhados para esta Procuradoria – Geral, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), solicitando análise e posterior emissão de parecer jurídico acerca da legalidade do presente Credenciamento.

3. Estes autos foram formalizados e encontram-se instruídos com os documentos abaixo identificados com autuação mecânica da Secretaria:

- *Documento de Formalização da Demanda*, fl. 01/07;
- *Estudo Técnico Preliminar*, fl. 08/55;
- *Termo de Designação de Gestor e Fiscal para Contratação*, fl. 56;
- *Mapa de Riscos*, fl. 57/60;
- *Memorando – SEI nº65/2026 – SMS/SAE/SUR/DCPA*, 61/62;
- *Termo de Referência*, fl. 63/98;
- *Solicitação de Reserva Orçamentária*, fl. 99/100;
- *Previsão Recursos Orçamentários no valor de R\$4.131.687,62*, fl. 101/103;
- *Provisão de Recursos Orçamentários*, fl. 104/105;
- *Impressão Requisição de Compra nº347, 26/05/2026, R\$4.131.687,62*, fl. 106;
- *Formulário de Solicitação de Deliberação CCOAF*, fl. 107/109;
- *OFÍCIO Nº1669/2026/SEPLAN/CCOAF*, fl. 110/111;
- *Autuação nº026/2026, PAC 125/2026, Edital nº056/2026, Inexigibilidade de Licitação nº030/2026, com fulcro no artigo 74, IV, da Lei Nacional nº14.133/2021*, fl. 112/113;
- *Minuta de Termo de Credenciamento*, fl. 114/128 (ID0891812);
- *Despacho – SEI*, fl. 129 (ID0891870);
- *Minuta do Edital de Credenciamento nº030/2026*, fl. 130/199 (ID0899733)
- *Termo de Requisitos Mínimos*, fl. 200/207 (ID0899750);
- *Portaria nº547, de 05/11/2025, e Portaria nº547, de 05/11/2025*, fl. 208/209;
- *Despacho*, fl. 210/211;

4. Após trâmites dos atos administrativos na sequência cronológica e procedimental imposta por força do artigo 53, Lei nº 14.133/21, encaminhou-se os autos para esta Procuradoria, manifestação insculpida no inciso II do mesmo dispositivo.

5. É o relatório.

FUNDAMENTOS

II.1 – Considerações Preliminares

6. Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente **opinativo**, com o fito de orientar as Autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão das citadas Autoridades competentes que poderão optar pelo acolhimento das presentes razões ou não (em



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

conformidade com o Decreto Municipal 730/2018). Esta Procuradoria **não** tem legitimidade, dever ou meios para analisar questões de conveniência e/ou oportunidade, e matéria técnica, dos atos administrativos pertinentes ao processo licitatório em epígrafe;

7. Esse é o entendimento manifestado também pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Agravo Regimental em Habeas Corpus nº 155.020/DF, em 04/09/2018, com relatoria do Min. Celso de Mello, sobre o parecer jurídico:

[trata-se de] Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante.

8. Compete a esta Subprocuradoria, portanto, analisar a legalidade e assistir a Autoridade Administrativa em relação a juridicidade dos atos a serem praticados, mediante exame prévio e avaliação dos critérios legais do processo e seus documentos enviados, bem como indicar possíveis irregularidades jurídicas, caso existam.

9. Passaremos então, na sequência, à análise das questões pertinentes ao processo administrativo em epígrafe.

II.2 – Do procedimento auxiliar do Credenciamento.

10. Inicialmente, é fundamental compreendermos o significado do credenciamento conforme disposto na Lei 14.133/2021, o qual está previsto no artigo 6º, inciso 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;

11. Sobre o tema, Marçal Justen Filho¹ ressalta que o credenciamento é um instrumento auxiliar emitido após o reconhecimento do atendimento a requisitos previamente estabelecidos por interessados em uma futura contratação, a qual será formalizada em condições previamente definidas e sem qualquer escolha subjetiva por parte da Administração.

12. Celso Antônio Bandeira de Mello², por outro lado, aponta que o termo de credenciamento

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1129

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 522.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

corresponde a uma declaração de disponibilidade de serviço ou produto, sem possuir natureza contratual, criando apenas uma expectativa de que o credenciado venha a prestar o serviço ou fornecer o produto futuramente.

13. Antes mesmo de sua previsão na Lei 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) já permitia a utilização do credenciamento em contratações decorrentes do procedimento de inexigibilidade de licitação, vejamos:

O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal' (Acórdão 352/2016-TCU-Plenário, Plenário Min. Benjamin Zymler)."

[...] Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão" (Acórdão nº 351/2010-TCU-Plenário, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)

O credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital. (Acórdão nº 2977/2021-TCU-Plenário, Relator Weder de Oliveira)

14. Todavia, conforme ressalta Ronny Charles Lopes, a Lei nº 14.133/2021 **não** restringiu o uso do credenciamento apenas às situações de inexigibilidade, possibilitando sua aplicação como procedimento prévio para outras modalidades de contratações diretas, *in verbis*:

Se, tradicionalmente, o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado como procedimento prévio a outras contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade. [...] Esta compreensão é claramente identificável nas hipóteses para aplicação do credenciamento, previstas no artigo 78 da nova Lei de Licitações, embora inexista restrição à aplicação do credenciamento apenas para as situações de inviabilidade de competição, já que o legislador estabeleceu regramento que permite ao credenciamento uma adoção ainda mais ampliada do que a outrora definida pela jurisprudência.

15. Para isso, o fornecimento dos bens e serviços a serem contratados deve enquadrar-se nas



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

hipóteses estabelecidas no caput do artigo 79 da Lei Nacional nº14.133/2021 (conforme foi abordado no tópico que trata sobre o Edital, neste parecer).

16. Assim, pode-se conceituar o instituto do credenciamento como o procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços mediante requisitos estabelecidos previamente em edital de convocação, sendo dado aos participantes tratamento isonômico e impessoal, quando determinado serviço público necessita ser prestado por uma pluralidade de contratos simultaneamente.

17. O credenciamento se justifica nos casos em que, para que haja o atendimento do interesse público, existe a necessidade de se obter várias propostas vantajosas, descaracterizando, assim (em tese), a competição. Nessa mesma esteira, ensina Sônia Y. K. Tanaka:

Assim, se a Administração convida a todos os interessados que possuam os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária, hipótese em que os próprios Tribunais de Contas têm recomendado o uso do sistema de credenciamento. [...] A vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço.

18. Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

19. Segundo a doutrina de Joel de Menezes Niebhur, o credenciamento pode ser conceituado como:

“Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos.”

20. Em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante chamamento público processado por Edital, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for mais bem atendido com a contratação do maior número possível de prestadores



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

simultâneos.

21. Então, diante dos documentos acostados aos autos – os quais ainda serão abordados de forma mais analítica neste parecer – a Autoridade Administrativa competente, autorizou a Instauração do PAC, conforme *Autuação nº026/2026, PAC 125/2026, Edital nº056/2026, Inexigibilidade de Licitação nº030/2026, com fulcro no artigo 74, IV, da Lei Nacional nº14.133/2021, fl. 112/113;*

22. Portanto, sobre a Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação, a Lei Nacional nº14.133/2021, dispõe:

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.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

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;

(...)

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

I - credenciamento;

23. Desta forma, passa-se a análise sobre os preenchimentos dos requisitos legais.



II.3. Do Planejamento do Credenciamento.

24. Conforme determina o artigo 72, inciso I, da Lei Nacional nº14.133/2021, observou-se anexo aos autos o Documento de Formalização da Demanda - para processo de contratação (fl. 01/07).

25. Ato sequente, destaca-se que nas contratações diretas o agente de contratação será, preferencialmente, servidor público efetivo ou empregado público do quadro permanente.

26. Outrossim, para a designação, deve o gestor público, também, atentar-se para o cumprimento do princípio da segregação de funções que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, na forma disposta no art. 7, § 1º, da Lei Nacional nº 14.133/2021.

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

27. Percebe-se, então, que o DFD indica o Agente da Contratação, conforme item 1, fl. 01; contudo, não fora anexo aos autos o Ato de Designação dos Agentes de Contratação da Secretaria Demandante (Portaria/Ato Administrativo) por ato da Autoridade Competente. **Ressalva-se, portanto, que o respectivo Ato Administrativo seja anexo aos autos, para cumprir com o determinado por legislação federal e pelo Decreto Municipal nº847, de 28/03/2023** o qual dispõe sobre as regras e diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, com base no § 3º do art. 8º da Lei Nacional nº 14.133, de 1º de abril de 2021

28. Adiante, relembra-se que o Plano de Contratações Anual é regulamentado pelo Decreto Municipal nº1316, de 22/08/2024, conforme DOC – Ano 33 - Edição 5867. Este Decreto



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

possui as diretrizes e conceitos para a elaboração e início da execução do PCA; resguardando, nas contratações públicas, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, é crucial destacar que sua elaboração e execução demandam cuidado e responsabilidade por parte do gestor público. Em destaque:

Decreto nº 1316, de 12 de agosto de 2024

Regulamenta o inciso VII do artigo 12 da Lei Federal nº 14.133/2021, para dispor sobre o plano de contratações anual do Poder Executivo do Município de Contagem.

(...)

Art. 4º A elaboração e a execução do plano de contratações anual têm como objetivos:

I – racionalizar as contratações, a fim de se obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II – garantir o alinhamento com os instrumentos de governança existentes;

III – subsidiar a elaboração da lei orçamentária;

IV – evitar o fracionamento de despesas;

V – sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial, a propensão à inovação e incrementar a competitividade.

29. A Autoridade Administrativa deve assegurar que o plano seja elaborado de forma criteriosa, considerando as reais necessidades da Administração e respeitando os limites legais e orçamentários. Ademais, é fundamental que o gestor se mantenha atualizado quanto às disposições da nova legislação, a fim de evitar possíveis irregularidades ou descumprimentos das normas.

30. Neste contexto, observou-se que no item 4 do Documento de Formalização da Demanda (fl.03) há a indicação que a contratação faz parte do Plano de Contratação referente ao ano de 2026. Enquanto na Previsão de Recursos Orçamentários, fl. 101/103, a Autoridade Administrativa afirma que a contratação se encontra em conformidade com o PPA e LDO.

31. Ainda sobre a fase de planejamento da contratação, a legislação dispõe acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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. Em âmbito municipal, o Decreto Municipal nº 832/2023 também definiu o seguinte:

“Art. 4º As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de estudo técnico preliminar.

(...)

Art.6º. O ETP buscará a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação acerca da viabilidade técnica e econômica da contratação,



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Subprocuradoria de Contratação Pública

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

III - descrição dos requisitos da potencial contratação necessários e suficientes à escolha da solução;

IV - estimativas das quantidades a serem potencialmente contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe 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, que poderá ser ou não viabilizada por meio de uma contratação, podendo, entre outras opções:

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) realizar audiência ou consulta públicas ou diálogo transparente com potenciais fornecedores, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

VI - estimativa do valor da potencial 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 e, quando for o caso, das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, considerando critérios de viabilidade técnica e econômica;

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, se for o caso, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - considerações sobre contratações correlatas 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.

§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, V, VI, VII, VIII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.

32. Outrossim, no caso em apreço, o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado e anexo aos autos, respectivamente sob as fls. 08/55, sendo os requisitos formais essenciais; tendo o levantamento de mercado e a escolha da solução sido avaliados pela Unidade Técnica, conforme item 4 e 5 do ETP. Não obstante, por ser um documento de natureza técnica, a avaliação final cabe, em última instância, ao próprio órgão solicitante.



34. Não obstante, exercendo seu dever de melhor assessorar os Agentes Públicos municipais, esta Procuradoria-Geral recomenda que o ETP seja sempre elaborado; afim de contribuir e trazer segurança jurídica para o planejamento da contratação, principalmente quanto a análise de riscos.

35. Neste viés, relembra-se que há riscos relevantes e que não serão tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (termo de referência/projeto básico e edital) e, então, precisarão ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção do fornecedor e de gestão do contrato.

36. Esses riscos podem estar relacionados ao processo licitatório (ou ao processo de contratação direta), às providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, à gestão do futuro contrato, ou aos resultados pretendidos com a contratação.

37. Assim, sempre que for necessário, a gestão de riscos da contratação poderá ser formalizada no Mapa de Riscos. Frisa-se que o Mapa de Riscos **não** deve ser confundido com a Matriz de Riscos prevista na Lei Nacional nº 14.133/2021, pois tal Matriz é uma cláusula contratual que tem por objetivo alocar às partes (contratante e contratada) as responsabilidades pelos riscos relacionados a eventos supervenientes à contratação.

38. Ao compulsar os autos, percebeu-se que o Mapa de Riscos foi elaborado pela Unidade Técnica e anexo aos autos sob as fls. 57/60.

II. 4. Do Termo de Referência.

39. Adiante, observou-se que o Termo de Referência fora elaborado e anexo aos autos conforme fl. 63/98. Assim, no item 1 descreve o objeto enquanto que no item 5 (fl. 76) delimita o objeto com os Planos de Operação e demais procedimentos e acompanhamentos a serem executados pelos contratados.

40. Verifica-se que no item 2 do Termo de Referência (fls. 63/68), a Autoridade Administrativa (manifestação própria e exclusiva) declina as Justificativas e a Necessidade da Contratação, conforme trecho reproduzido abaixo:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Subprocuradoria de Contratação Pública

2. DA JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

2.1 A **Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Contagem/MG** tem como missão constitucional e legal garantir o **acesso universal, integral e igualitário** aos serviços de saúde e insumos de saúde para toda a sua população, notadamente através da **Rede SUS** (Sistema Único de Saúde). A contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em reabilitação multiprofissional, deficiência intelectual e transtorno do espectro do autismo, bem como intervenção precoce avançada dos

neonatos de risco se faz necessário, uma vez que:

2.1.1 O cenário epidemiológico brasileiro evidencia que a deficiência constitui um evento de elevada magnitude populacional relevante impacto sanitário, social e econômico. De acordo com os dados do Censo Demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 14,4 milhões de pessoas declararam possuir ao menos uma deficiência, o que corresponde a cerca de 7,3% da população brasileira com dois anos ou mais de idade. Esse contingente expressivo inclui pessoas com limitações nas funções mentais, na comunicação, na mobilidade, na audição, na visão e na destreza manual, refletindo a diversidade e a complexidade das necessidades de cuidado associadas à condição de deficiência.

2.1.2 As dificuldades mais frequentemente relatadas concentram-se nos domínios da visão e da mobilidade, seguidas por limitações relacionadas à destreza manual, audição e funções mentais, estas últimas diretamente relacionadas às deficiências intelectuais e aos transtornos do neurodesenvolvimento, como o Transtorno do Espectro do Autismo. A presença dessas limitações compromete, em diferentes graus, a realização de atividades da vida diária, a participação social, o acesso à educação e a inserção produtiva, reforçando a necessidade de organização de serviços de saúde estruturados, contínuos e multiprofissionais no âmbito do Sistema Único de Saúde.

2.1.3 Do ponto de vista demográfico, os dados indicam que a deficiência não se distribui de forma homogênea na população, estando associada a fatores como idade, condições socioeconômicas e acesso a serviços públicos. Ainda que a prevalência aumente de forma mais acentuada nas faixas etárias mais avançadas, observa-se que uma parcela significativa das deficiências tem início precoce, especialmente aquelas relacionadas ao neurodesenvolvimento, com repercussões que se estendem ao longo de toda a vida do indivíduo. Esse padrão reforça a necessidade de estratégias de cuidado que articulem ações de identificação precoce, acompanhamento longitudinal e reabilitação especializada, evitando a fragmentação do cuidado e a intensificação das limitações funcionais ao longo do tempo.

(...)

2.2 AMPARO LEGAL E OBRIGATORIEDADE DA OFERTA:

2.2.1 **Direito à Saúde garantido pela Constituição:** O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à saúde como um direito social fundamental, assegurando o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde.

2.2.2 **Regulamentação pela Lei 14.133/2021:** A Lei nº 8080/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), reforça o dever do Estado em garantir o acesso à saúde de qualidade, incluindo a oferta de serviços de reabilitação em deficiências intelectuais.

2.2.3 DA JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA MODALIDADE

2.2.3.1 **Licitação como Mecanismo para Aquisição Eficaz:** A modalidade de credenciamento configura-se como a forma mais adequada para a contratação dos serviços especializados em reabilitação multiprofissional e deficiência intelectual e transtorno do Espectro do autismo, bem como intervenção precoce avançada dos neonatos de risco, considerando as características específicas da demanda e o interesse público envolvido. Por se tratar de serviços de saúde essenciais, cuja oferta deve ser contínua, descentralizada e acessível à população, é fundamental viabilizar a participação do maior número possível de prestadores habilitados, o que inviabiliza a competição típica das modalidades licitatórias tradicionais.

2.2.3.2 Nesse contexto, o credenciamento permite à administração pública ampliar a rede de prestadores aptos, distribuídos em diferentes regiões do território municipal e regional, promovendo maior capilaridade, otimização do tempo de resposta e melhoria no acesso dos usuários aos exames. Além disso, essa modalidade garante isonomia de condições para todos os interessados, que deverão atender aos critérios técnicos e administrativos previamente estabelecidos pelo município.

2.2.3.3 Assim, o credenciamento se revela como um instrumento eficaz de gestão pública, ao compatibilizar agilidade na contratação, respeito à legalidade e ampliação da oferta de serviços, em consonância com os princípios do SUS de universalidade, integralidade e equidade.

2.2.3.4 Cumpre destacar que a adoção do credenciamento no presente caso encontra respaldo no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a possibilidade de contratação paralela e não excludente, quando a Administração Pública pretende credenciar todos os interessados que atendam aos requisitos previamente estabelecidos.

2.2.4 RELEVÂNCIA PARA A AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO E ACOMPANHAMENTO DOS USUÁRIOS:

2.2.4.1 **Base para Avaliação Funcional e Diagnóstica Ampliada:** Os serviços de reabilitação multiprofissional fornecem avaliação clínica e funcional especializada, complementando o diagnóstico médico e a anamnese, por meio da análise do desenvolvimento neuropsicomotor, das habilidades funcionais, da comunicação, do comportamento, da autonomia e da participação social do usuário. Essa avaliação ampliada é fundamental para a identificação das necessidades específicas de cada pessoa, especialmente nos casos de deficiência intelectual, Transtorno do Espectro do Autismo e condições que demandam intervenção precoce.

2.2.4.2 **Subsídio para o Planejamento Terapêutico e Acompanhamento Longitudinal:** As avaliações realizadas pelas equipes de reabilitação multiprofissional subsidiam a elaboração de planos terapêuticos individualizados, orientando a definição das intervenções mais adequadas, a intensidade do cuidado e a articulação entre os diferentes profissionais envolvidos. O acompanhamento sistemático permite o monitoramento da evolução funcional, a reavaliação periódica das estratégias terapêuticas e o ajuste oportuno das condutas, contribuindo para a efetividade do cuidado, a prevenção de agravamentos e a promoção da funcionalidade e da qualidade de vida dos usuários.

2.3 Demanda por Serviços de Reabilitação em Áreas Estratégicas:

2.3.1 **Rede Primária de Saúde:** As Unidades Básicas de Saúde - UBS constituem a porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde e desempenham papel central na identificação precoce de pessoas com deficiência, transtornos do neurodesenvolvimento e atrasos no desenvolvimento infantil. A disponibilização de serviços especializados de reabilitação multiprofissional, de forma articulada com a Atenção Primária, é fundamental para garantir avaliação oportuna, encaminhamento adequado e início precoce das intervenções terapêuticas, evitando a progressão de limitações funcionais e reduzindo a necessidade de cuidados de maior complexidade no futuro.

(...)



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Subprocuradoria de Contratação Pública

2.5 DA NATUREZA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTÍNUO

2.5.1. Enquadramento Jurídico: A presente contratação é classificada como **serviço contínuo**, nos termos do **Art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021**. Caracteriza-se por ser um serviço acessório indispensável à Administração para a manutenção das atividades finalísticas da Secretaria Municipal de Saúde, cuja interrupção compromete a integridade do tratamento clínico e o prognóstico dos pacientes com deficiência intelectual e transtorno do espectro autista (TEA).

2.5.2. JUSTIFICATIVA DA CONTINUIDADE:

2.5.2.1 Imprescindibilidade Assistencial: O objeto trata de intervenções terapêuticas que exigem constância e regularidade. A interrupção dos atendimentos multiprofissionais gera retrocessos no desenvolvimento neuropsicomotor dos usuários, ferindo o princípio da **continuidade dos serviços públicos** e o direito constitucional à saúde.

2.5.2.2 Manutenção do Vínculo Terapêutico: No âmbito da reabilitação intelectual, a rotatividade de prestadores ou a pausa no serviço rompe o vínculo entre terapeuta e paciente, elemento essencial para o sucesso das metodologias aplicadas (como ABA e Denver), justificando a necessidade de uma contratação que permita a vigência plurianual.

2.6 CONSIDERANDO A DEMANDA REPRIMIDA E NECESSIDADE ASSISTENCIAL:

2.6.1 Observa-se crescente demanda por serviços de reabilitação multiprofissional no município, especialmente relacionados ao acompanhamento de pessoas com deficiência intelectual e TEA, que necessitam de intervenções terapêuticas contínuas e especializadas. A insuficiência da oferta desses serviços pode resultar em prejuízos ao desenvolvimento funcional dos usuários, agravamento de quadros clínicos e maior sobrecarga sobre outros níveis de atenção da rede de saúde.

2.7 CONSIDERANDO A INFRAESTRUTURA E CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:

2.7.1 A utilização da capacidade instalada da rede complementar possibilita ampliar o acesso aos serviços de reabilitação sem a necessidade de investimentos imediatos do município na construção ou ampliação de estruturas físicas próprias, permitindo maior eficiência na utilização dos recursos públicos e resposta mais ágil às necessidades assistenciais da população.

2.8 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA:

2.8.1 A contratação dos serviços poderá ser viabilizada por meio das fontes de financiamento destinadas à atenção especializada no âmbito do Sistema Único de Saúde, incluindo recursos federais e estaduais voltados à Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência.

2.8.2 Diante das análises apresentadas, conclui-se que a contratação de serviços especializados de reabilitação multiprofissional no âmbito da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência é tecnicamente viável, assistencialmente necessária e economicamente adequada para o município de Contagem.

2.8.3 A medida contribui para o acesso aos serviços de saúde, a qualificação do cuidado ofertado às pessoas com deficiência intelectual e transtorno do espectro do autismo, bem como para o fortalecimento da rede assistencial do Sistema Único de Saúde no território municipal.

Ademais, a utilização da rede complementar permite maior eficiência na utilização dos recursos públicos, garantindo resposta mais célere à demanda existente, sem a necessidade de investimentos imediatos em infraestrutura própria.

2.8.4 Ademais, a utilização da rede complementar permite maior eficiência na utilização dos recursos públicos, garantindo resposta mais célere à demanda existente, sem a necessidade de investimentos imediatos em infraestrutura própria.

41. Insta salientar que a justificativa é peça importante nos autos, vez que por meio dela faz-se análise técnica e fática do que motivou a Autoridade competente a solicitar o presente parecer jurídico. Delimita o ato administrativo pretensão. Por muitas vezes, parece evidente a motivação para a execução de determinado ato, mas lembra-se que os referidos atos administrativos, independente da obviedade em sua execução, devem ser motivados para garantir sua legitimidade e legalidade.

42. Diógenes Gasparini ensina que:

A motivação, como vimos ao tratar do princípio da motivação, é necessária para todo e qualquer ato administrativo, e a discussão motiva/não motiva parece resolvida com o advento da Lei federal n. 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal. Pelo art. 50 dessa lei todos os atos administrativos, sem qualquer distinção, deverão ser motivados, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. Assim, tanto os atos



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

administrativos vinculados como os discricionários devem ser motivados. O fato de esse artigo elencar as situações em que os atos administrativos devem ser motivados não elide esse entendimento, pois o rol apresentado engloba atos discricionários e vinculados (2008, p. 67).

43. Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim comenta o tema:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (2008, p. 77).

44. Além disso, convém colacionar o julgado do próprio Tribunal de Contas da União reconhecendo que, dentre as vantagens auferidas com o credenciamento, pode-se mencionar a melhor qualidade dos serviços e o menor preço obtido, conforme abaixo:

(...)No sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurado tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação, amparado no art. 25 da Lei 8.666/93. (Decisão 104/95 – Plenário)

45. Não obstante isso, sabe-se que as justificativas são atos próprios – exclusivos – do Ordenador de Despesas, **não** cabendo à Procuradoria emitir juízo de valor, cabendo a esta, somente decliná-las conforme exige a Lei.

46. Ato sequente, ressalta-se para a Autoridade demandante, face ao objeto apresentado, que na sua prestação é importante que mantenha a qualificação de serviço e não de preenchimento de cargos públicos; isto pois, conforme definição normativa, o credenciamento tem sua previsibilidade regulamentada na hipótese de prestação de serviços (jamais para preenchimento de cargo).

47. O prosseguimento do feito se mostra condicionada a manifestação da Autoridade Administrativa quanto a natureza do presente objeto, sabedora que o credenciamento tem suas hipóteses normativas previstas, as quais **não** engloba o exercício de função pública. Pendente Manifestação



II.4 – Da pesquisa de preços.

48. Ao compulsar os autos, percebe-se que o não fora acostada pesquisa de preços, tampouco qualquer documento de análise de mercado. Desta forma, nada se pode concluir sobre o valor estimado da(s) contratação (ções).

49. Quanto a pesquisa de preços, mesmo que seja documento de ordem técnica, vale destacar as funções elencadas pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio da Secretaria de Controle Interno e Coordenadoria de Orientação e Acompanhamento da Gestão Administrativa, publicado no Manual de Orientação para Pesquisa de Preços. Neste sentido, destaca-se:

“Assim, é necessário que o órgão licitante possua estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado. (...)”

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

Dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se:

a. informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;

b. verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;

c. definir a modalidade licitatória;

d. auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;

e. identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;

f. identificar jogos de planilhas;

g. identificar proposta inexecutável;

h. impedir a contratação acima do preço de mercado;

i. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;

j. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;

k. servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e

l. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.” (grifamos)

50. Então, para se evitar erros o Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos 1620/2010, 2318/2014, 2816/2014 e 2787/2017– todos julgados pelo Plenário, entendeu ser necessária a realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado, devendo levar em conta as cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos, bem como os valores registrados nos Sistemas Oficiais e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, em mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos, de forma a possibilitar a



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

estimativa mais real possível. No mesmo sentido, a Corte de Contas mineira, quando do julgamento da Denúncias nº 1031300/2020 e 980567/2018, respectivamente, entendeu que:

*Assim, as regras precisam estar bem explicitadas no edital e deve ser feita, na fase interna do certame, **ampla pesquisa de mercado**, tanto em mídia especializada como em contratações similares e, por fim, com fornecedores, para levantamento de cotações com critérios bem fundamentados. Isso se mostra essencial para a análise do desconto a ser praticado e para se chegar realmente ao menor preço, devendo ainda a Administração definir a incidência do desconto no preço global ou unitário, haja vista que a ausência de tais regras no instrumento convocatório pode ocasionar maior vulnerabilidade a fraudes e majorações de preço no decorrer da execução do contrato.*

*(...) I. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de **cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado**, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim, que o poder público adquira bens e serviços superfaturados. (destacamos)*

51. O Tribunal de Contas da União entende, também, que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana, uma vez que constituem medidas de tendência central e, desse modo, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado, conforme entendimento exarado no Acórdão 3068/2010 – Plenário.

52. Assim, a pesquisa de preços deve ser realizada conforme estabelece o Decreto Municipal nº 826/2023, de 17 de fevereiro de 2023, que regulamenta o disposto no § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o procedimento administrativo de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município. Os artigos 3º e seguintes, dispõem:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º deste Decreto.

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Parágrafo único. No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Subprocuradoria de Contratação Pública

contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com a metodologia estabelecida no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 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 - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

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

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até um ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade de utilização dos referidos critérios, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV do caput deste artigo, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º deste Decreto, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput deste artigo, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

53. Fundamental destacar ainda, que a utilização do Decreto nº 826/2023 é obrigatória para os processos com base na Lei Federal 14.133/2021, conforme disposto no art. 10:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

Art. 10. Para as contratações com base na Lei Federal nº 14.133, de 2021 é obrigatória a utilização deste Decreto, mantendo-se a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 13, de 05 de junho de 2019, da Procuradoria-Geral do Município, para as contratações e eventuais prorrogações realizadas de acordo com a Lei Federal nº 8.666, de 1993.

54. Então a bem de atender a norma municipal e em linha com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União³, necessário que a análise dos demonstrativos de pesquisa de preços se dê de forma crítica, e seja complementada em relação aos requisitos do Decreto Municipal nº 826/2023, assegurando o atendimento da vantajosidade econômica. Importante destacar o alerta do Tribunal de Contas da União quanto aos riscos associados ao levantamento de mercado e pesquisa de preços deficiente, no caso de adoção do procedimento de credenciamento, vejamos:

Riscos
<i>Levantamento de mercado inadequado e falta de experiência da equipe de planejamento da contratação em relação ao objeto que se pretende credenciar, levando a exigências técnicas e de qualidade inadequadas, com consequentes requisitos de credenciamento insuficientes para garantir uma prestação satisfatória ao atendimento das necessidades do beneficiário.</i>
<u>Deficientes levantamento de mercado e pesquisa ou acompanhamento de preços, levando ao desconhecimento acerca da forma de atuação do mercado e dos preços praticados, com consequente fixação e manutenção de valores de contratação desvantajosos para a Administração.</u>
<i>Publicação de edital de chamamento sem os critérios objetivos de distribuição da demanda na hipótese de credenciamento paralelo e não excludente, deixando a cargo do gestor público a escolha dos credenciados, com consequente pessoalidade no tratamento dos credenciados, preterição e beneficiamento de um ou outro credenciado, e criação de ambiente propício à corrupção.</i>
<i>Prazo muito curto entre a publicação do chamamento público e a apresentação da documentação pelos interessados, levando à impossibilidade de que potenciais interessados elaborem e enviem a tempo os documentos solicitados pela Administração, com consequente menor número de credenciados.</i>

Fonte: Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 2021.

³ Conforme Acórdão nº 1108/2007 – Plenário e Acórdão nº 3.408/2014 – Segunda Câmara, do Tribunal de Contas da União.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

55. Alerta-se que a pesquisa de preços (levantamento de mercado) deve ser realizada com vistas a estimar o preço médio praticado no mercado fornecedor do objeto que se pretende contratar; mas também serve ao propósito de indicar a previsibilidade técnica de adoção da modalidade de contratação, com olhares para as práticas de outros Órgãos da Administração Pública, e seu respectivo (in)sucesso em contratar o fornecimento nos moldes previstos.

56. Desse modo, como condição indispensável para o seguimento da demanda, considerando a legislação vigente e a jurisprudência pacificada, ressalva-se que a documentação do processo seja complementada com a pesquisa de preços baseada nos dispositivos indicados, de forma que seja corretamente realizada; bem como, seja anexo aos autos a justificativa da pesquisa de preços com a análise crítica da média de mercado e assinada pelo Ordenador de Despesas, sob pena de responsabilizações.

II.5 – Da adequação orçamentária.

57. Quanto a necessidade de indicação da origem dos recursos financeiros e orçamentários, Marçal Justen Filho, leciona que:

“Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incisos I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 137).

58. Antes de qualquer contratação o Poder Público **deverá conhecer o total da despesa e através de sua estimativa e indicação, poderá contratar o objeto pretendido.** Sendo adequado, portanto, que o quantitativo de serviços tenha sido adequadamente identificado.

59. Nesse sentido, para o processo em análise foram juntados os seguintes documentos:

- Solicitação de Reserva Orçamentária, fl. 99/100;
- Previsão Recursos Orçamentários no valor de R\$4.131.687,62, fl. 101/103;
- Provisão de Recursos Orçamentários, fl. 104/105;
- Impressão Requisição de Compra nº347, 26/05/2026, R\$4.131.687,62, fl. 106;
- Formulário de Solicitação de Deliberação CCOAF, fl. 107/109;
- OFÍCIO Nº1669/2026/SEPLAN/CCOAF, fl. 110/111;

60. Contudo, não foi localizada a **provisão de crédito correspondente, sendo necessário a sua juntada, bem como a indicação no Termo de Credenciamento, para o correto prosseguimento do feito.**



III – Da Minuta do Edital.

61. Destaca-se que, além das disposições gerais sobre contratações públicas em âmbito nacional estabelecidas pela Lei 14.133/21, os entes federados possuem a responsabilidade de regulamentar a aplicação dessa norma em seus respectivos contextos locais, ajustando-a conforme suas necessidades e particularidades. No caso do Município de Contagem, essa regulamentação está prevista no Decreto Municipal nº 855/2023.

62. Em relação a Minuta do Edital de Credenciamento (130/199), NÃO foi identificado o fundamento legal de qual hipótese de contratação (art. 79,) será utilizada no presente processo. Em destaque o que dispõe a Lei Nacional nº14.133/2021:

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.

IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx). (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

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

§ 1º Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 15.266, de 2025)

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.

VII - na hipótese do inciso IV do **caput** deste artigo, regulamento do Poder Executivo federal disporá sobre: (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

a) as condições de admissão e de permanência dos fornecedores, observado o disposto no art. 87 desta Lei; (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

b) as regras para inclusão de bens e serviços e para formação e alteração dos preços; (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

c) os prazos e os métodos para entrega e recebimento dos bens e serviços; (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

d) as regras de instrução processual e de uso da plataforma; (Incluído pela Lei nº



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

15.266, de 2025)

e) as condições de pagamento, com prazo não superior a 30 (trinta) dias, contado do recebimento do bem ou serviço; (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

f) as sanções aplicáveis ao responsável por infrações, observado o disposto nos arts. 155 a 163 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

§ 2º O Siox poderá ser disponibilizado para os órgãos e entidades de que trata o *caput* do art. 1º desta Lei, para empresas públicas, para sociedades de economia mista e suas subsidiárias e para entidades privadas sem fins lucrativos. (Incluído pela Lei nº 15.266, de 2025)

63. Desta forma, ressalva-se que tanto o Termo de Referência quanto o Edital regulamentem e identifiquem de forma suficiente e apropriada qual o **fundamento legal** de qual hipótese de contratação será utilizada, apontando o respectivo dispositivo legal (art. 79 da Lei Nacional nº14.133/2021 e Decreto Municipal nº855/2023).

64. Neste viés, à luz do que prescreve o do Decreto Municipal nº 855/2023, bem como dos princípios da transparência, proporcionalidade, ampla concorrência, isonomia, impessoalidade e moralidade ressalva-se que a Autoridade Administrativa justifique, e que o Edital preveja, os critérios claros de distribuição dos serviços e/ou fornecimentos conforme a hipótese legal escolhida e justificada.

III. 1 – Da Minuta do Termo de Credenciamento.

65. Observa-se a juntada às fls. 114/118 da Minuta do Termo de Credenciamento, que consta como anexo ao Edital de Credenciamento. Quanto à Cláusula de Obrigações da Credenciante (Cláusula 9), necessário que seja verificada a recepção integral das previsões dos artigos 19 e 20 do Decreto Municipal nº 855/2023 que, após a análise do caso concreto, deverá ser realizada as seguintes inclusões/adaptações:

Cláusula 9 – Das Obrigações do Credenciante (fl. 123):

- acompanhar e fiscalizar o contrato por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração, especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7.º da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição, nos termos do inciso I, do art. 20, do Decreto nº 855/2023;

- proporcionar todas as condições necessárias, para que o credenciado contratado possa cumprir o estabelecido no contrato, nos termos do inciso II, do



art. 20, do Decreto nº 855/2023;

- fornecer os meios necessários à execução, pelo contratado, dos serviços objeto do contrato, nos termos do inciso IV, do art. 20, do Decreto nº 855/2023;

- garantir o acesso e a permanência dos empregados do contratado nas dependências dos órgãos ou entidades contratantes, quando necessário para a execução do objeto do contrato, nos termos do inciso V, do art. 20, do Decreto nº 855/2023;

IV – Das disposições finais.

66. Verificados os dispositivos legais aplicáveis, em especial o Princípio da Legalidade, e as diretrizes estabelecidas pela Lei de Licitações, impõe-se o respeito aos demais princípios inerentes à Administração Pública em qualquer decisão a ser tomada pela Autoridade competente frente à demanda apresentada.

67. De modo indissociável ao cumprimento da norma, o direcionamento deverá ser sempre a busca pela melhor proteção ao interesse público envolvido e, consequentemente, pelo uso eficiente dos recursos públicos. Assim, o Parecer representa uma opinião técnica emitida, servindo como orientação, sem, contudo, vincular o administrador, que detém a competência decisória para a prática do ato administrativo.

CONCLUSÃO

68. Diante do exposto, considerando os fundamentos legais disciplinados pela Lei Nacional nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 855/2023 (Credenciamento), Decreto Municipal nº 826/2023 (Pesquisa de Preços) e demais normas aplicáveis ao caso, abstendo-se de apreciar os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade da Administração Pública, desde que reste evidenciado (e seguro) – por parte da Autoridade Administrativa - a natureza do objeto como sendo a contratação de um serviço, bem como outras questões técnicas específicas alheias ao Jurídico, sabido que o parecer não é vinculativo, cabe reflexão do Ordenador de Despesas face as decisões e apontamentos dos Tribunais Superiores, das ressalvas e recomendações supra mencionadas, da necessidade de preenchimento dos requisitos



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

normativos para que o prosseguimento do feito apresente segurança jurídica; evitando a ocorrência de desdobramentos jurídicos.

69. Decidindo pela formalização do ato administrativo (decisão própria e exclusiva da Autoridade Administrativa), necessário atentar para as preditas ressalvas e recomendações constantes (eminentemente) nos itens 27, 48, 56, 60, 63, 64 e 65, deste parecer, as quais devem ser saneadas, conforme os preceitos normativos, sob pena de responsabilizações.

70. Assim sendo, conforme o Decreto Municipal 730, de 07 de novembro de 2018, a Autoridade Administrativa, antes de dar seguimento ao feito, deve indicar que sanou as ressalvas identificadas ou, mediante ato formal, juntado ao processo, formalizar o ato de discordância do parecer jurídico. Vejamos:

“Art. 3º Nos casos em que forem exarados os pareceres jurídicos de que tratam os incisos II e III do art. 2º deste Decreto, deverá o ordenador de despesas sanar os aspectos ressaltados e/ou, mediante ato formal, juntado no processo, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão.

§1º O prosseguimento do processo administrativo, sem a correção dos apontamentos feitos pela Procuradoria-Geral do Município é de responsabilidade exclusiva do ordenador de despesas.

§2º Nos casos em que o ordenador de despesas adotar o posicionamento do parecer com ressalvas deverá, de forma expressa, atestar que as providências foram tomadas, conforme modelo do Anexo I deste Decreto.

§3º Nos casos em que o ordenador de despesas refutar os impedimentos legais levantados pela Procuradoria-Geral do Município deverá, antes do prosseguimento do processo, justificar as razões que o levam a não acatar o posicionamento do parecer jurídico, conforme o modelo do Anexo II deste Decreto.

§4º As discordâncias da autoridade assessorada com o parecer jurídico emanado no processo administrativo devem ser manifestadas de forma expressa e fundamentada, com a indicação dos motivos de sua posição contrária, a fim de apurar eventual responsabilidade em caso de irregularidade e/ou ilegalidade”.

71. Destacamos ser necessário que a Autoridade Administrativa (juntamente com o gestor e fiscal do contrato) proceda (m) a **leitura integral** (considerando a existência de outras recomendações) do parecer para então decidir de forma acertada sobre os apontamentos e correções realizadas, conforme sua conveniência e oportunidade (resguardada a segurança jurídica).



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria de Contratação Pública

72. Este é o parecer referente ao **Processo Administrativo nº125/2026**, SAJ 2026.02.0002032.

Em Contagem, 01 de setembro de 2026.

PAULO CESAR DA SILVA:905778336
34

Assinado de forma digital por PAULO CESAR DA SILVA:90577833634
Dados: 2026.09.01 12:51:16 -03'00'

Paulo César da Silva
OAB/MG 73.021
Superintendência de Contratação Pública
Procuradoria-Geral do Município

BARBARA REZENDE MALARD
LEITE10102006660:10102006660
02006660

Assinado de forma digital por BARBARA REZENDE MALARD
LEITE10102006660:10102006660
Dados: 2026.09.01 11:18:15 -03'00'

Bárbara Rezende Malard Leite
OAB/MG 193.447
Superintendência de Contratação Pública
Procuradoria-Geral do Município