



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



### **Parecer Jurídico**

**Ementa.** Chamamento público para Credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços complementares na área da saúde, incluindo plantões médicos, consultas com especialistas e pequenas cirurgias, a serem realizados junto à Secretaria Municipal de Saúde do Município de Amontada/CE. Parecer favorável, com condições.

### **DO RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica, no qual se busca serviços complementares na área da saúde, incluindo plantões médicos, consultas com especialistas e pequenas cirurgias, a serem realizados junto à Secretaria Municipal de Saúde do Município de Amontada/CE.

O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: (i) justificativa assinada pelo Secretário Municipal; (ii) estudo técnico preliminar; (iii) termo de referência; (iv) minuta do edital; (v) minuta do termo de credenciamento. 3. II. 4. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

### **DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA**

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

### **DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES**

Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

### **QUANTO A QUESTÕES GERAIS**

Ao que se extrai do contido nos autos, o presente procedimento tem como finalidade os serviços complementares na área da saúde, incluindo plantões médicos, consultas com especialistas e pequenas cirurgias, a serem realizados junto à Secretaria Municipal de Saúde do Município de Amontada/CE. Quanto à matéria, o artigo 79, da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



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

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

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

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados)

Considerando que a legislação recomenda que o gestor justifique a razão pela qual adotou o credenciamento em detrimento da licitação da modalidade pregão.

Registra-se que não se está realizando nenhum juízo crítico quanto à escolha feita pelo gestor, a qual se considerada legítima. Recomenda-se apenas sejam informados nos autos os motivos que o levaram a optar pela realização de credenciamento, em detrimento do pregão.

#### **QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

O estudo técnico preliminar é um documento que aborda questões técnicas de planejamento, identificando as soluções que poderiam ser aplicadas ao caso. Sendo assim, a análise de tal documento transborda o escopo de atuação do presente órgão de assessoramento, o qual se destina ao exame de questões eminentemente jurídicas.

Em que pese o exposto, no que tange ao ETP, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

Ao descrever a necessidade da contratação, o ETP diz o seguinte:

A Secretaria entende ser imprescindível o credenciamento de empresas especializadas para a execução complementar dos serviços de saúde no



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



município. Essa medida assegurará à população de Amontada um atendimento mais acessível, contínuo e humanizado, fortalecendo a rede pública e garantindo o cumprimento dos princípios de universalidade, integralidade e equidade do SUS. A realização deste processo licitatório atende aos princípios da Lei 14.133 de licitações, garantindo transparência, competitividade e eficiência na contratação de serviços essenciais para a promoção da saúde bucal da população.

Ao descrever a referência a outros instrumentos de planejamento órgão ou entidade contratante, o ETP diz o seguinte:

Essa possibilidade está prevista na Constituição Federal, que em seu artigo 199, §1º, reconhece que a iniciativa privada pode participar de forma complementar na prestação dos serviços públicos de saúde, observadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), dando preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

Do mesmo modo, a Portaria GM/MS nº 1.034, de 5 de maio de 2010, do Ministério da Saúde, orienta que, quando os serviços públicos não forem suficientes para atender toda a população, o gestor municipal pode complementar a oferta com serviços privados, desde que:

1. Fique comprovada a necessidade de ampliar a oferta assistencial; e
2. Seja demonstrada a impossibilidade de expandir os serviços públicos existentes.

O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

**Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho1:**

“O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas”.

É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual

PREFEITURA DE AMONTADA

Av. General Alípio dos Santos, 1353, Centro | CEP:62.540-000 | CNPJ: 06.582.449/0001-91 | CGF: 06.920.220-6  
Fone: (88) 9 9903-3423 | E-mail: governo@amontada.ce.gov.br



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 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

PREFEITURA DE AMONTADA



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



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.

#### **DA VIABILIDADE JURÍDICA**

As contratações públicas deverão, como regra, ser precedidas da realização de processo licitatório. A legislação infraconstitucional, no entanto, poderá estabelecer hipóteses nas quais a contratação independe de licitação. Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual diz o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ao tratar sobre o processo licitatório, a Lei nº 14.133/21 traz hipóteses nas quais se admite a contratação direta. Em síntese, tais hipóteses se dividem em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Aquelas estão previstos no artigo 75, ao passo que essas constam no artigo 74 do diploma legal referido.

PREFEITURA DE AMONTADA

Av. General Alipio dos Santos, 1353, Centro | CEP:62.540-000 | CNPJ: 06.582.449/0001-91 | CGF: 06.920.220-6  
Fone: (88) 9 9903-3423 | E-mail: governo@amontado.ce.gov.br



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



Os casos de inexigibilidade se referem a situações nas quais é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por outro lado, referem-se a situações onde é possível a competição. Em tais casos, no entanto, a realização de um processo licitatório pode ser dispensada, segundo discricionariedade do gestor.

Em idêntico sentido ao exposto, é o entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto.

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.

Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.

Consoante se extrai do ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, a dispensa de licitação se refere a situações em que poderia o procedimento ser realizado. Em razão de determinadas particularidades, no entanto, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. A inexigibilidade, no entanto, refere-se a situações nas quais não há competitividade, sendo vedada a realização de processo licitatório.

Dentre as hipóteses de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. Nesse sentido, é o que consta no artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/21:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

PREFEITURA DE AMONTADA

Av. General Alípio dos Santos, 1353, Centro | CEP:62.540-000 | CNPJ: 06.582.449/0001-91 | CGF: 06.920.220-6  
Fone: (88) 9 9903-3423 | E-mail: governo@amontada.ce.gov.br



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

O credenciamento se destina a situações nas quais a Administração Pública tem como objetivo a contratação de todos os interessados no objeto. Em razão disso, não há competitividade, não sendo possível a realização de certame licitatório.

O instituto do credenciamento não possuía previsão expressa na Lei nº 8.666/93. A Nova Lei de Licitações, no entanto, passou a prever expressamente o instituto, considerando-o como um procedimento auxiliar. A definição consta no artigo 6º, XLIII, o qual diz o seguinte:

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

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Consoante se extrai do exposto, o credenciamento é realizado através de procedimento de chamamento público. Deve a Administração convocar os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, procedendo o credenciamento de todos os que observem os requisitos exigidos.

O instituto do credenciamento não tem como finalidade a realização de um processo seletivo. Ao contrário, busca-se o credenciamento do maior número possível de interessados em contratar com a Administração Pública. Ao que se observa, pretende-se exatamente o oposto daquilo que se objetiva em um processo licitatório.

**Em idêntico sentido ao exposto, é o que se extrai do ensinamento de Alexandre Mazza:**

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

PREFEITURA DE AMONTADA

Av. General Alípio dos Santos, 1353, Centro | CEP:62.540-000 | CNPJ: 06.582.449/0001-91 | CGF: 06.920.220-6  
Fone: (88) 9 9903-3423 | E-mail: governo@amontada.ce.gov.br



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



As hipóteses que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Esse preceitua o seguinte:

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

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

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

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

PREFEITURA DE AMONTADA



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

No caso em tela, pretende-se o credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços complementares na área da saúde, incluindo plantões médicos, consultas com especialistas e pequenas cirurgias,, sendo que a Administração almeja contratar todos aqueles que atendam aos requisitos legais. Sendo assim, haverá contratações paralelas e não excludentes, amoldando-se o caso à hipótese prevista no artigo 79, I, da Lei nº 14.133/21.

O dispositivo legal referido no parágrafo anterior é expresso ao dizer que 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. É necessário que tal comando normativo seja respeitado.

O credenciamento é um procedimento auxiliar de contratação direta. Sendo assim, além do artigo 79, deve o gestor observar o que preconiza o artigo 72 da Lei nº 14.133/21. Esse diz o seguinte:

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

PREFEITURA DE AMONTADA



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

O sistema de credenciamento inicia com um edital de chamamento público, onde são estabelecidos os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Superada a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo termo de credenciamento.

O termo de credenciamento difere do contrato por se constituir num compromisso do particular em prestar o serviço, sempre que convocado. Não há um direito absoluto à execução dos serviços, mas mera expectativa.

Assim, o termo de credenciamento é o produto final do chamamento público para credenciamento, onde é firmado entre a Administração Pública e os credenciados. In casu, a minuta do termo de credenciamento, que acompanha o referido edital de chamamento público, atende aos requisitos legais e, assim, encontra-se formalmente apto à assinatura.

Outrossim, no tocante ao efetivo momento de formalização das contratações, entende-se ser necessária a celebração de instrumento contratual. Isso porque haverá obrigações futuras a cargo dos credenciados, tais como o repasse de valores recebidos a título de sinal.

Em hipóteses onde existem obrigações futuras, é necessária a celebração de instrumento contratual. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 95 da Lei nº 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei. § 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim

**PREFEITURA DE AMONTADA**

Av. General Alípio dos Santos, 1353, Centro | CEP:62.540-000 | CNPJ: 06.582.449/0001-91 | CGF: 06.920.220-6  
Fone: (88) 9 9903-3423 | E-mail: governo@amontada.ce.gov.br



**Amontada**  
GOVERNO MUNICIPAL



entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Considerando que serão impostas obrigações futuras aos credenciados, é necessário que, quando da efetiva contratação, seja celebrado termo contratual. Esse deve ser elaborado em observância ao que preconiza o artigo 92 da Lei nº 14.133/21, no que for cabível.

É necessário que a minuta do contrato seja anexada ao edital, nos termos do artigo 18, VI, da Lei nº 14.133/21. Feito tal ajuste, bem como atendidas as demais recomendações apresentadas no presente parecer, ou apresentadas as devidas justificativas, tem-se que poderá ser dado seguimento ao feito.

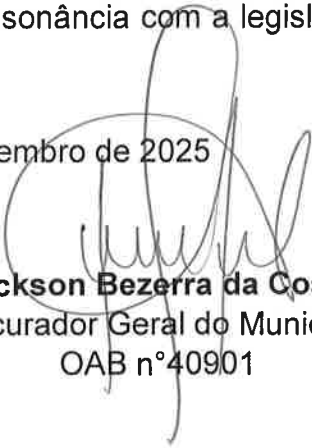
#### **DA CONCLUSÃO**

Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados pela área técnica, opinasse pela viabilidade jurídica da contratação pretendida, através do edital de chamamento público para credenciamento, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa do procedimento, desde que sejam acolhidas.

Por fim, registre-se que esta Diretoria Jurídica optou por não exarar despacho inicial de saneamento, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam elencadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico. Desta feita, confere-se maior agilidade ao processo, uma vez que fica dispensado o reenvio dos autos para nova análise jurídica, como recomenda a BPC nº 54 do Manual de Boas Práticas Consultivas. Tal prática também está em consonância com a legislação municipal a respeito da matéria.

É o parecer

Amontada, 12 de Novembro de 2025

  
**Jackson Bezerra da Costa**  
Procurador Geral do Município  
OAB nº 40901