PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

CREDENCIAMENTO Processo Digital nº 28713/2025
INTERESSADO: Departamento de Compras, Licitações e Contratos / Secretaria Municipal de Saúde
OBJETO: Credenciamento para contratação de empresa e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos complementares mas unidades de saúde do Município da Lapa-PR, com o fornecimento de toda a mão de obra necessária para a perfeita execução dos serviços

PARECER nº 1018/2025

I. DOS FATOS

Vem para esta Procuradoria, para **análise jurídica prévia**, em conformidade com o § 4º, do art. 53, da Lei nº 14.133/2021, os autos de Processo Digital em epígrafe, visando o credenciamento para contratação de empresa e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos complementares mas unidades de saúde do Município da Lapa-PR, com o fornecimento de toda a mão de obra necessária para a perfeita execução dos serviços.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:
- Requisição ao Compras, fls. 02/04;
- Portaria de designação de gestor e fiscal, fls. 05/09;
- Formalização de demanda, fls. 10/11;
- Estudo Técnico Preliminar, fls. 12/19;
- Pesquisa de Preços e Análise Crítica, fls. 20/25;
- Orçamentos, fls. 26/39;
- Gerenciamento de Riscos, fls. 40/41;
- Termo de Referência, fls. 42/55;
- Decreto de nomeação dos agentes de contratação / comissão de licitação, fls. 56;
- Minuta do edital e anexos, fls. 57/155;
- Trâmites, fls. 156.

Até o momento, o processo observou o seguinte trâmite:

ÓRGÃO	PERÍODO
Secretaria	19 a 25/11/2025
Autorização do Secretário Municipal de Fazenda	25/11/2025
Departamento de Compras	25/11 a 01/12/2025
Divisão de Contratos	01 e 02/12/2025
Divisão de Licitações	02 e 03/12/2025
Procuradoria	03/12/2025

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

Por fim, cumpre informar que o processo em epígrafe foi encaminhado a esta Procuradora em 03/12/2025, estando, portanto, há 2 dias úteis para análise jurídica.

Em síntese é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Das preliminares

1.1. Da manifestação Jurídica

A presente manifestação jurídica tem a finalidade de assistir a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

> "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;
> (...)"

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ainda, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Para mais se argumentar, a função do assessor jurídico é analisar o cumprimento das formalidades do processo, do ponto de vista legal, sem imiscuir-se em outras áreas que demandam conhecimento técnico específico, como é o caso das especificações técnicas dos equipamentos a serem adquiridos. Nesse sentido, o Ministro do STF, Gilmar Mendes, por ocasião do julgamento do Habeas Corpus nº 171576, afirmou:

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:09 -03:00 -03

> "**Do teor da denúncia, vê-se que o Ministério Público pretende exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas de temas relacionados ao Direito**. É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. **Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades**." (Grifou-se)

Deste modo, verifica-se que a atividade dos procuradores se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Pode também, a assessoria jurídica, visando dar cumprimento ao princípio da celeridade processual e, assim, evitar que o processo licitatório ou da contratação direta, contendo as respectivas minutas, retorne para nova análise a partir da orientação jurídica exarada, proceder a exame e aprovação desses instrumentos com ressalvas, devidamente fundamentadas. O gestor público pode acolhê-las ou não, motivando a decisão neste último caso. Se acolhidas, elas passam a integrar a própria motivação do gestor. Aprovar minuta com ressalvas não significa produzi-la para a Administração.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Autoridade Competente.

1.2. Da complementação dos serviços de saúde

Inicialmente, é importante frisar que a possibilidade da Administração complementar os serviços da rede pública de saúde com profissionais terceirizados (pessoa física e ou jurídica de direito privado), a fim de atingir número de profissionais suficiente às necessidades da Administração e para preservar o atendimento à população na área de saúde, é prevista nos arts. 196, 197 e 199 da Constituição Federal e no art. 24 da Lei 8080/90, *in verbis*:

> "Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem tanto à redução do risco de doença e de outros agravos, quanto ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para sua promoção, proteção e recuperação."
>
> "Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado."

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

"Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.
§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos."

A Lei nº 8.080/1990 prevê:

"Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde-SUS poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.
Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público."

Cumpre observar que, o texto constitucional, quando interpretado de forma a se considerar a realidade e objetivando a máxima efetivação dos direitos fundamentais e a hipótese de maior eficiência na garantia do direito à saúde, prevê que a participação complementar da iniciativa privada no SUS não significa a atribuição de dever estatal de prestação direta dos serviços públicos de saúde.

Essa é a opinião, por exemplo, de Fernando Borges Mânica[1], para quem:

"A fixação dos limites entre a prestação estatal direta de serviços de saúde e sua prestação indireta, por meio de parcerias com o setor privado, **não** pode ser encontrada na expressão geral, abstrata e despida de conteúdo como é a *forma complementar* da participação privada.
Insistir em tese oposta à ora defendida não apenas gera insegurança jurídica — decorrente das ações patrocinadas, sobretudo, pelo Ministério Público —, **mas também conduz a uma interpretação equivocada, segundo a qual a participação privada no sistema público de saúde deve ser tratada como *transitória* e *improvisada*, o que a tornaria *instável e precária*.**
(...)
A participação do setor privado nos serviços de saúde, como demonstra a experiência histórica e internacional, é indispensável, mas tanto mais se apresenta útil quanto mais estáveis e seguros os vínculos que a disciplinam. Apenas um Direito Administrativo apto a lidar com a complexidade atual do setor de saúde possibilitará a existência de uma Administração Pública forte e um Estado eficiente na garantia dos direitos fundamentais — especificamente o direito à saúde.

Em apoio ao entendimento ora apresentado, parece razoável sustentar que a previsão constitucional constante do parágrafo primeiro do artigo 199, em que pese tratar da assistência à saúde, expressa a possibilidade de participação complementar da iniciativa privada em relação a todo o sistema público de saúde. Como já analisado no Item 3.2.2, o sistema público de saúde brasileiro tem como atribuições tanto a prestação de serviços públicos de saúde quanto o desenvolvimento de uma série de outras atividades, denominadas *ações de saúde* — relacionadas no artigo 200 da Constituição Federal e nos artigos 5º e 6º da Lei nº 8.080/90. Nessa perspectiva, pode-se concluir que a assistência prestada por meio da iniciativa privada deve *complementar as atividades de competência do SUS*, as quais não podem ser integralmente executadas por terceiros. **Assim, quando a Constituição Federal menciona a *complementaridade* da participação privada no setor de**

[1] MÂNICA, Fernando Borges. O setor privado nos serviços públicos de saúde. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. pp 159-182.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

saúde, ela determina que a participação da iniciativa privada deve ser complementar ao SUS, incluídas todas as atividades voltadas à prevenção de doenças e à promoção, proteção e recuperação da saúde, dentre as quais aquelas de controle e fiscalização.

Nesse viés, em consonância com tudo o que foi consignado no Item 2.3, acerca das transformações da Administração Pública, **o Supremo Tribunal Federal, em voto do então Ministro Sepúlveda Pertence, referindo-se ao artigo 197 da Constituição Federal, foi categórico:**

> (...) **Não apenas não há, no dever estatal para com a saúde, obrigação de prestação estatal direta, mas, ao contrário, a expressa previsão de sua prestação mediante colaboração de particulares, embora sujeitos à legislação, à regulamentação, à fiscalização e ao controle estatais**.

No mesmo sentido, referindo-se ao artigo 199 da Constituição Federal, tem razão Paulo Modesto, ao afirmar que:

> A declaração do direito à saúde como direito do cidadão e dever do Estado obriga a que o Estado garanta o direito à saúde e **não que ofereça diretamente e de forma executiva o atendimento a todos os brasileiros**. A palavra "saúde", constante do art. 199 da Constituição, refere a um bem jurídico, a uma utilidade fruível pelo administrado, que deve ser assegurada pelo Estado, independente deste fazê-lo direta ou indiretamente, mediante emprego do aparato público ou da utilização de terceiros.

No contexto brasileiro, conforme já assinalado, a assistência à saúde assumida pelo Estado como sua responsabilidade constitui o ***serviço público de saúde* a ser prestado às pessoas que dele necessitarem, por meio de entidades públicas ou privadas, de acordo com o regime jurídico mais adequado à garantia de efetivação do direito à saúde, independente da natureza jurídica da entidade prestadora.**

Mais do que manter uma discussão surda e um argumento vazio, há que se indagar, investigar e discutir as formas de articulação possíveis entre o Estado e outros setores para que o direito à saúde seja concretamente efetivado. Afinal, a interpretação do Direito por mera repetição de ideias não satisfaz aos fins que busca o Estado contemporâneo. Nesse sentido, precisas foram as palavras do Ministro do STF Gilmar Mendes em sua manifestação na ADIN nº 1.923, que negou o pedido cautelar de suspensão da eficácia de diversos dispositivos da Lei nº 9.637/98, que disciplina a celebração de contratos de gestão com entidades privadas qualificadas como organizações sociais:

> O fato é que o Direito Administrativo tem passado por câmbios substanciais e a mudança de paradigmas não tem sido compreendida por muitas pessoas. Hoje, não há mais como compreender esse ramo do Direito desde a perspectiva de uma rígida dicotomia entre o público e o privado. O Estado tem se valido cada vez mais de mecanismos de gestão inovadores, muitas vezes baseados em princípios próprios do direito privado.

Em face da *jusfundamentalidade* do direito à saúde, a aplicação de tal entendimento torna-se ainda mais evidente. Alguns tribunais pátrios, como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sinalizam tal compreensão, segundo a qual no centro da esfera hermenêutica deve constar o direito fundamental à saúde, cuja garantia não pode ficar à mercê de entraves formais despidos de utilidade. Eis o que consignou o referido tribunal em recente decisão:

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

Sempre com a devida vênia, **não mais se mostra possível a interpretação de norma constitucional que atribua ao Estado todos os deveres, impedindo-o de contar com auxílio, remunerado ou não, de entidades privadas para a consecução do bem comum.** *No caso concreto, ao munícipe doente não interessa saber se o médico que o atende é servidor público ou não.*
O que lhe interessa é que haja médico para atendê-lo e medicamento para curar sua doença ou ao menos minorar seu sofrimento.
Por isso não vislumbro clara e manifesta violação, ao menos no âmbito restrito deste recurso de agravo, ao artigo 199 da Constituição Federal que tornaria viável a suspensão da parceria. E, em tese, se mostra possível que alguns programas de saúde, voltados para temas mais sensíveis sejam transferidos a terceiros que tenham a capacidade tecnológica e gerencial de melhor atender à população pelo custo mais barato que o Estado poderia fazer.

Nessa ordem de ideias, entende-se plenamente possível sustentar que da *forma complementar* de participação privada nos serviços públicos de saúde, prevista no parágrafo primeiro do artigo 199 do texto constitucional, **não é possível extrair qualquer limitação à *esfera de atuação estatal direta* e à *esfera passível de atuação privada contratada ou conveniada*. Trata a previsão apenas da possibilidade de prestação tanto de uma forma (direta) quanto de outra (indireta).**

Nesse sentido, *a complementaridade* em si e todas as expressões utilizadas nas Constituições dos Estados-membros e nas Leis Orgânicas Municipais padecem de conteúdo próprio quando aplicadas à participação do setor privado nos serviços públicos de saúde, pois não há delimitação também no objeto de referência — os serviços públicos de saúde prestados pelo Estado. **Com esse raciocínio, pode-se perceber que a *forma complementar* de participação privada na assistência à saúde não configura, em si, limite à possibilidade de prestação de serviços públicos de saúde por particulares. Não é possível, sequer, extrair interpretação segundo a qual a participação de entidades de natureza pública é *preferencial*.**
(...)
A categorização apresentada, que restou acolhida pela doutrina acerca do tema, não se refere especificamente à participação do setor privado no sistema público de saúde, mesmo porque, em todos os Estados desenvolvidos, tal participação não encontra delimitação fixada na Constituição ou em lei. De qualquer modo, o modelo é útil para a compreensão da participação privada complementar dentro do próprio sistema público de saúde brasileiro.
(....)
Fixadas tais considerações, pode-se perceber que o permissivo constitucional, traduzido nos artigos acima mencionados, não se refere à hipótese de incentivo estatal à *prestação privada de serviços de saúde*, mas de *serviços públicos* de saúde prestados por particulares. **Essa ordem de ideias leva ao reconhecimento de que se trata da possibilidade de *prestação de serviços públicos de saúde por particulares*, a ser instrumentalizada por meio de ajustes celebrados com o setor privado, os quais podem ter como objeto:**
(i) um serviço ou um grupo de serviços internos relacionados à atividade-fim de uma entidade ou órgão público prestador de serviços de saúde;
(ii) a prestação de serviços por uma unidade privada dotada de infraestrutura apta ao desenvolvimento das atividades ajustadas;Ou
(iii) toda a gestão de uma unidade pública de saúde — incluindo, obviamente, atividades-fim, atividades-meio e atividades acessórias.

Tais hipóteses são admitidas pelo texto constitucional, que, além da referência à *forma complementar de participação do setor privado*, estabelece a *preferência das entidades filantrópicas e das sem fins lucrativos* e menciona expressamente dois modelos de ajuste aptos a instrumentalizar a referida participação.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

4.1.2 Complementaridade na regulamentação do SUS

Como noção constitucional despida de conteúdo próprio e sem um referencial definido, a eventual (de)limitação da participação do setor privado na prestação de serviços públicos de saúde deve ser buscada na regulamentação legal dos serviços de saúde, que se encontra consubstanciada, sobretudo, na Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde).
(...)
Entretanto, os dispositivos da Lei Orgânica da Saúde que tratam da delimitação da participação privada complementar, ao contrário do que menciona a Mensagem acima colacionada, **não** são precisos na definição dos limites, dos modelos de ajuste e dos procedimentos a serem seguidos para a mencionada convivência entre os prestadores públicos e os prestadores privados — ambos integrantes do *Sistema Único de Saúde*.

4.1.2.1 A Lei nº 8.080/90 e a insuficiência da cobertura assistencial

Na disciplina legal do SUS, a previsão de participação da iniciativa privada complementar encontra-se consignada no parágrafo segundo do artigo 4º da Lei nº 8.080/90, que meramente repete a previsão constitucional do *caráter complementar* da participação privada no SUS.

O artigo 7º da Lei em referência também trata do tema e induz certa confusão ao mencionar *serviços públicos de saúde* e *serviços contratados e conveniados*, como se a segunda categoria não fosse também qualificada como serviço público — assumido pelo Estado como sua responsabilidade e executado por terceiros a ele vinculados. Tal tratamento legal pode conduzir a equívocos, já que no gênero "serviços públicos de saúde" podem ser encontrados tanto serviços prestados diretamente pelo Estado quanto serviços contratados e conveniados.

Seguindo o que dispõe a Lei Orgânica da Saúde, importante inovação, não constante do texto constitucional, é encontrada em seu artigo 24, que define ser a participação privada vinculada aos casos em que houver *insuficiência na disponibilidade para a prestação de serviços por órgãos e entidades públicos*. (...)

Nessa perspectiva, Floriano de Azevedo Marques Neto sustenta que a participação privada complementar na prestação de serviços de saúde deve ser entendida com base na ideia de *subsidiariedade* ao inverso do modo pelo qual costumeiramente se invoca referido princípio, já que o setor privado, segundo tal entendimento, apenas deve prestar serviços públicos de saúde nos casos de deficiência do Estado em fazê-lo diretamente — e não o contrário. Nas palavras do autor:

> Tanto a Constituição quanto a lei estabelecem de que forma tal participação se dará. Ela se relaciona à ideia de insuficiência da rede pública de saúde, ou seja, à ideia de *subsidiariedade da rede privada em relação à rede pública, servindo para suprir deficiências ou insuficiência da última*.
> Assim é que o *artigo 199, §1º, da Constituição* estabelece expressamente que a participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde se dará "de forma complementar".

A rigor, a ideia defendida pelo autor, nos termos do que foi consignado acima, não decorre diretamente da Constituição, mas do dispositivo legal acima transcrito. A *complementaridade*, tal qual prevista na Constituição Federal, não permite tal conclusão, *a não ser a partir de uma interpretação também inversa*, tendo como ponto de
partida a legislação infraconstitucional (o que evidentemente é inadmissível).

De qualquer forma, o entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto reflete o ditame legal acima transcrito e conduz a uma conclusão pertinente na medida em que na saúde, ao contrário do que em outros setores econômicos, não se aplica o princípio da subsidiariedade no sentido de que cumpre ao Estado apenas intervir nos casos em que a própria sociedade não possui condições de por si mesma suprir suas necessidades de tais serviços. Pelo contrário: como consignado no Item 3.1.2, é dever do Estado garantir o direito à saúde, o que inclui a prestação de serviços voltados à sua promoção, proteção e recuperação a todas as pessoas que deles necessitarem. Entretanto, duas observações devem ser referidas para tornar possível a aplicabilidade da participação privada subsidiária nos serviços públicos de saúde. Afinal, como consignou Gaspar Ariño-Ortiz, o princípio da subsidiariedade não possui valor e aplicabilidade igual em todos os tempos e em todos os Estados, de modo que sua concretização deve levar em conta a realidade histórica, social e cultural de cada país.

A *primeira observação* reside na dificuldade de se definir as hipóteses em que se afigura presente a insuficiência da prestação estatal direta dos serviços de saúde (e a consequente possibilidade de prestação privada). Inicialmente, é possível argumentar que, se os serviços públicos de saúde podem ser prestados pelo Estado diretamente ou por terceiros — tal qual prevê o artigo 197 da Constituição Federal e o próprio parágrafo 1º do artigo 199 — as disponibilidades apenas serão suficientes se a própria oferta de serviços públicos de saúde direta ou indiretamente (pelo setor privado) assim o forem. **Além disso, como assinalado na Introdução deste trabalho, a cobertura assistencial universal, integral e gratuita à saúde jamais será suficiente. Isso porque, conforme já mencionado:**
(i) o Brasil não investe o volume de recursos suficiente para sustentar um sistema público, gratuito e universal;
(ii) não há delimitação de um grupo de pessoas a serem atendidas pelo sistema público;
(iii) não há delimitação de um rol de serviços a serem disponibilizados no âmbito do sistema público e gratuito; e
(iv) o próprio conceito de saúde adotado é amplo e aproxima-se de metas subjetivas e intangíveis como *qualidade de vida* e *felicidade*.

Nesse contexto, a soma dos fatores mencionados — os quais decorrem da interpretação distorcida do ordenamento constitucional da saúde, aliada à característica dos serviços de saúde, nos quais a *oferta induz a demanda* e *as necessidades são criadas pelas novas tecnologias* — conduz à impossibilidade permanente de oferecimento de uma cobertura assistencial suficiente. É importante lembrar que mesmo os países desenvolvidos, como já assinalado nos Capítulos 2 e 3, possuem disciplina consolidada e respeitada, que delimita o *pacote de serviços prestados no âmbito público*, *admitem cobrança de parcela dos serviços* e *investem mais do que o Brasil* em seus sistemas de saúde.

Em tais contextos, é possível a definição de conteúdos para conceitos como complementaridade, suplementaridade e supletividade com base na insuficiência de meios concretos para sua prestação. **De outro lado, em um cenário no qual a prestação de serviços de saúde tende a ser infinita, a insuficiência da cobertura assistencial em determinada área tende a ser permanente.** Assim, tal critério perde em grande parte sua utilidade.

Dessa forma, e essa é a *segunda observação* a propósito da questão, outro balizamento deve ser levado em conta para a aplicação do princípio da subsidiariedade da participação privada nos serviços públicos de saúde: a *eficiência* na prestação dos serviços.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

> **Nos termos do que se mencionou no Item 2.3, a eficiência é inerente ao próprio princípio da legalidade, sendo que em todos os casos nos quais haja justificativa constitucional que demonstre a maior eficiência quando determinado serviço de saúde seja prestado pela iniciativa privada vinculada ao Estado, é admitida sua participação.** As transformações da Administração Pública, a exemplo de outros Estados, e a necessidade de mecanismos adequados para o desempenho de cada atividade estatal— **à luz do permissivo constitucional constante dos artigos 197 e 199, §1º — levam a essa conclusão.**
>
> **Se o Estado brasileiro, em qualquer dos níveis federativos, objetiva ampliar a cobertura assistencial, diminuir os custos, melhorar a qualidade do atendimento, possibilitar maior controle sobre os serviços — é-lhe facultada, justificadamente, a opção pela participação privada complementar — a qual deve ser instrumentalizada pelo modelo de vínculo mais adequado ao respectivo caso concreto.**" (Grifos no original e do autor)

Ainda acerca da "complementariedade" há que se concordar com Sergio Pinto Martins[2], que ao tratar da terceirização no Direito do Trabalho, assim consignou:

> "A complementariedade significa a ajuda do terceiro para aperfeiçoar determinada situação que o terceirizador não tem condições ou não quer fazer."

1.2. Designação de Comissão Especial de Credenciamento, Agente de Contratação ou Comissão de Contratação

Foi juntado aos autos decreto de nomeação dos agentes de contratação / comissão de licitação, nos termos do art. 211, §° 3°, do Decreto Municipal n° 26.815/2023.

2. Do credenciamento

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, determina que, ressalvadas as exceções previstas em lei, as compras, obras, serviços e alienações serão contratados mediante processo de licitação.

> *"Art. 37 (...)*
> *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."*

A matéria também é tratada pela Lei Orgânica do Município, em seu art. 91, que determina:

> *"Art. 91 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que*

[2] MARTINS, Sergio Pinto. A terceirização e o direito do trabalho. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 23

estabeleçam as obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual permitirá somente as exigências de qualificação técnico-econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações."

Sendo assim, atualmente encontra-se em vigor a Lei nº 14.133/2021, que regulamenta o dispositivo constitucional, visando instituir normas gerais para licitações e contratos de todas as esferas da Administração Pública e prevê as hipóteses em que a licitação poderá ser dispensada, ou ainda, inexigível.

Como se vê, a adoção do procedimento licitatório é regra para a contratação no âmbito da Administração Pública. No entanto, a própria lei traz a previsão de hipóteses em que a licitação poderá ser dispensada, ou ainda, inexigível.

Nas palavras de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "*a diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável*".[3]

MARÇAL JUSTEN FILHO assim descreve sobre a questão:

"A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesse públicos. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras."[4]

Dentre as hipóteses de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento, senão vejamos:

> **"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;**
> (...)" *(Grifou-se)*

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.

---

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas. 2006. p. 361.
[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13º ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 130.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

A Lei n°14.133/2021 incluiu expressamente o seu conceito no art. 6°, inciso XLIII, *in verbis:*

> "6°. 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;"

Registre-se que o credenciamento sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tem um amparo próprio, sendo considerado como um procedimento prévio à contratação direta.

Em verdade, o credenciamento a luz da novel legislação, muito embora não seja uma inovação jurídica, é tratado de forma mais ampla, interpretado como uma ferramenta prévia à execução do objeto, não possuindo vinculação expressa à contratação direta, vez que não há, precisamente, pretensão contratual para a sua adoção.

Segundo o ilustre Marçal Justen Filho:

> "Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração."[5]

A autoridade, visando contratar determinado objeto, iniciará, no seu âmbito, a convocação dos interessados, mediante chamamento público (credenciamento), para que estes possam se cadastrar, a fim de, assim, realizar o procedimento adequado para sua contratação, sempre em observância aos princípios da vantajosidade e motivação, para que haja a justificativa da realização do procedimento.

O credenciamento, assim, não se confunde com contrato administrativo, vez que se caracteriza como um ato administrativo unilateral prévio à contratação. O particular credenciado ainda não foi contratado, ele apenas requereu o credenciamento, que foi deferido pela Administração, após verificar que ele preencheu os requisitos determinados.

Vale ressaltar que a Administração deve permitir o credenciamento de qualquer interessado, a qualquer momento. Contudo, isso não quer dizer que todos os requerimentos serão atendidos, uma vez que o particular deverá atender aos requisitos definidos previamente pelo Poder Público.

[5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2° ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1166..

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

As hipóteses que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, que preceitua:

> "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.
> (...)".

No caso em tela, pretende-se o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços médicos.

Ao que se verifica, pretende a contratação de todas as pessoas interessadas. Sendo assim, haverão contratações paralelas e não excludentes, amoldando-se o caso à hipótese prevista no artigo 79, I, da Lei nº 14.133/21.

De qualquer forma, em todas hipóteses aqui evidenciadas, é vedada a realização do credenciamento nas situações em que a licitação é perfeitamente possível. Caberá a utilização do credenciamento, quando for indiferente para a Administração a identidade do particular a ser contratado. Assim, desde que atendidos todos os requisitos exigidos, qualquer particular poderá executar o objeto pretendido.

Nestes termos Marçal Justen Filho explica que:

> "Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. (...) Nas hipóteses em que não se verifica a excludência entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento. (...) O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro."[6]

À luz da Nova lei, o credenciamento também deverá manter-se aberto, permitindo que, a qualquer momento, novos interessados se habilitem (condicionado ao preenchimento das exigências regulamentares), atendendo, assim, a razão autorizadora de sua instituição, qual seja, obter o maior número de fornecedores ou prestadores, sem que um exclua a atuação do outro, de modo a satisfazer plenamente o interesse público envolvido.

Vale salientar que, nas hipóteses de contratação paralela e não excludente, o valor da contratação deve ser definido no Edital.

[6] JUSTEN FILHO,Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 46.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

Quanto ao prazo de vigência do Edital, os eminentes doutrinadores Marçal Justen Filho e Ronny Charles possuem o entendimento de que ele poderá ser determinado ou indeterminado. Por tais razões, recomenda-se que o Edital disponha de instrumentos aptos que possibilitem uma avaliação periódica para a conservação, por parte dos credenciados, dos requisitos já estabelecidos no instrumento convocatório.

Ainda, o art. 79 da Lei nº 14.133/2021 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, enquanto a necessidade pública persistir.

3. Fase preparatória do processo

Preliminarmente, registre-se que a presente análise limita-se à verificação da regularidade do procedimento em sua fase preparatória.

No presente caso, a situação é peculiar, pois, embora se trate de inexigibilidade, haverá uma fase de seleção, através de um chamamento público, nos termos do art. 79 da Lei 14.133/2021, que, em seu parágrafo único determina:

> "Art. 79 (...)
> 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."

Em atendimento ao mencionado artigo, o Decreto Municipal nº 26.815/2023 destinou o Capítulo VII para regulamentar o instituto, determinando:

> "**Art. 212.** O processo administrativo de Credenciamento será iniciado com a publicação de edital de credenciamento, mediante aviso público no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, no Diário Oficial do Município, no sítio eletrônico oficial do Município e, facultativamente, em Jornal Diário de grande circulação local ou regional.
> § 1º Semestralmente o Município deverá publicar em seu sítio eletrônico oficial, chamamento público para credenciamento de novos interessados.
>
> § 2º Qualquer alteração nas condições de Credenciamento será divulgada e publicada pela mesma forma em que se deu a do texto do edital original.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

Art. 213. O edital de credenciamento deverá conter:
I - o objeto;
II - as exigências de habilitação, em conformidade com o Capítulo VI do Título II da Lei Federal nº 14.133/2021;
III - exigências específicas de qualificação técnica;
IV - obrigações do Município e do Credenciado;
V - valores fixados para remuneração;
VI - condições de pagamento
VII - critério isonômico e alternatividade entre Credenciados, quando for o caso;
VIII - recursos administrativos;
IX - minuta de termo contratual ou instrumento equivalente; e
X - modelos de declarações
XI - outras condições aplicáveis.
Parágrafo único. O edital poderá vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação parcial do objeto.

Art. 214. O interessado que atender a todos os requisitos previstos no edital de credenciamento será credenciado, encontrando-se apto a ser contratado para executar o objeto, quando convocado, cuja formalização da contratação se dará por meio de ordem de serviço, ordem de fornecimento, nota de empenho ou instrumento contratual equivalente.
§ 1º O resultado do credenciamento será publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, no Diário Oficial do Município, no sítio eletrônico oficial do Município e, facultativamente, em Jornal Diário de grande circulação local ou regional em prazo não superior a 5 (cinco) dias úteis contato da respectiva decisão.
§ 2º Caberá recurso, com efeito suspensivo, nos casos de habilitação ou inabilitação para o Credenciamento, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data da publicação da decisão, na forma do § 1º deste artigo.
§ 3º Os recursos deverão ser enviados por meio eletrônico e serão dirigidos à autoridade máxima, observado o art. 20 deste Decreto, por intermédio do agente de contratação, da comissão de contratação ou da comissão especial de credenciamento designada, que poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-los subir, devidamente informados.
§ 4º A autoridade máxima, após receber o recurso e a informação do agente de contratação, da comissão de contratação ou da comissão especial de credenciamento designada, proferirá, também no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a sua decisão, devendo promover a sua respectiva publicação, na forma do § 1º deste artigo.

Art. 215. É permitido que um mesmo interessado seja credenciado para executar objetos distintos, desde que possua os requisitos de habilitação para todos.
Parágrafo único. O credenciado, no caso descrito no *caput* deste artigo, poderá apresentar de uma vez só a documentação exigida, salvo se as exigências de capacidade técnica forem diferenciadas, devendo, neste caso, complementar a documentação relativa a esta capacidade.

Art. 216. O credenciamento não implica na obrigação do Município em efetivar a contratação, podendo, a qualquer momento, o credenciado ou o órgão ou entidade contratante denunciar o credenciamento, inclusive quando constatada qualquer irregularidade na observância e cumprimento das normas fixadas no edital, neste Regulamento e na legislação pertinente, assegurados, em qualquer caso, o contraditório e da ampla defesa.

Art. 217. O credenciado poderá, a qualquer tempo, solicitar seu descredenciamento mediante o envio de solicitação escrita dirigida ao agente de contratação, comissão de contratação ou comissão especial de credenciamento.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

§ 1º A resposta ao pedido de descredenciamento deverá ocorrer no prazo máximo de 15 (quinze) dias.
§ 2º O pedido de descredenciamento não desincumbe o credenciado do cumprimento de eventuais contratos assumidos e das responsabilidades a eles vinculadas, cabendo em casos de irregularidade na execução do serviço a aplicação das sanções definidas neste Regulamento.
(...)
Art. 219. A vigência dos contratos decorrentes do Credenciamento, quando couber, deverá levar em consideração o prazo efetivo para execução do objeto, disciplinado no edital.
§ 1º Os contratos decorrentes do Credenciamento poderão ser prorrogados, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto contratado.
§ 2º Nas alterações unilaterais, na forma da Lei Federal nº 14.133/2021, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem no objeto."
(...)
Art. 223. O descumprimento das disposições deste Decreto, do edital de chamamento público e dos contratos dele decorrentes, poderá acarretar o descredenciamento do Credenciado, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no artigo 156 da Lei nº 14.133/2021."

Ainda, devem ser observadas as previsões dos artigos 35 e 51 a 69 do mencionado Decreto Municipal, que tratam da previsão em Plano de Contratações Anual e da etapa preparatória da contratação pública e mencionam a necessidade da elaboração do documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, orçamento estimado e indicação dos riscos envolvidos.

3.1. Compatibilização com o Plano de Contratação Anual

Nos termos do art. 35[7] do Decreto Municipal nº 26.815/2023, o Município da Lapa-PR elaborou Plano de Contratação Anual apenas a partir do ano de 2024, para subsidiar as contrações públicas do exercício seguinte.

Segundo informações da secretaria, o objeto encontra-se previsto no PCA do Município.

3.2. Formalização da demanda e autorização para instauração do processo licitatório / procedimento auxiliar

Nos termos do art. 39 do Decreto Municipal nº 26.815/2023, a formalização da demanda deverá conter:

"Art. 39. Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda com as seguintes informações:
I - justificativa da necessidade da contratação;
II - descrição sucinta do objeto;

[7] "**Art. 35.** Com o objetivo de ampliar a eficiência administrativa, a partir do exercício de 2024, será elaborado plano de contratações anual no âmbito da Administração Pública Municipal, com o objetivo de racionalizar as contratações e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias do exercício seguinte."

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
IV - estimativa preliminar do valor da contratação;
V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão municipal;
VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão municipal;
VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável."

No documento juntado aos autos constam os dados exigidos pelo Decreto, bem como a assinatura do responsável.

3.3. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O art. 53, § 1°, do Decreto Municipal n° 26.815/2023, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

"Art. 53. (...)
§ 1°. O estudo técnico preliminar a que se refere o **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica socioeconômica, sociocultural e ambiental da contratação, abordando todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão 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 para a contratação, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:
a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e
b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.
VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada, quando couber, 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;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

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."

No caso concreto, foi utilizada a minuta de ETP, anexa ao Decreto Municipal nº 26.815/2023. Porém, o documento deve ser alterado/complementado nos seguintes pontos:
i) item IV – devem ser indicados os quantitativos e apresentadas as memórias de cálculo e documentos que dão suporte ao que está sendo solicitado.

3.3. Termo de Referência

De acordo com o art. 55 do Decreto Municipal nº 26.815/2023, o Termo de Referência "é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato".

Ainda, conforme §§ 1º e 2º do supracitado artigo, o Termo de Referência deve ser elaborado de acordo com os requisitos previstos no inc. XXIII, do art. 6º, da Lei n.º 14.133/2021, devendo conter as seguintes informações:
i) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
ii) 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;
iii) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
iv) requisitos da contratação;
v) 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;
vi) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
vii) critérios de medição e de pagamento;
viii) forma e critérios de seleção do fornecedor;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

ix) estimativas do valor da contratação, acompanhadas, quando couber, 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;
x) a adequação orçamentária e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
xi) especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
xii) indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
xiii) especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
xiv) avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa;
xv) formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso.
xvi) cronograma de execução física com os principais serviços ou bens que a compõem, e a previsão estimada de desembolso para cada uma delas e financeira, contendo o detalhamento das etapas ou fases da solução a ser contratada, se for o caso;
xvii) indicação da área gestora do contrato;
xviii) fixação de critérios de avaliação dos serviços prestados;
xix) quantificação ou estimativa prévia do volume da solução demandada para planejamento e gestão das necessidades da contratante;
xx) garantia de inspeções e diligências, quando aplicável, e sua forma de exercício;
xxi) termo de compromisso e de confidencialidade, contendo declaração de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança do contratante a ser assinada pela contratada, devendo exigir-se que a contratada obtenha esse compromisso junto aos seus funcionários, diretamente envolvidos na contratação;
xxii) definição de mecanismos formais, em meio físico ou digital, de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre o contratante e a contratada;
xxiii) exigência ou não de garantia contratual, na forma do Capítulo II do Título III da Lei Federal n.º 14.133/2021;
xxiv) a análise de riscos conhecidos.

Com relação às exigências da legislação, o Termo de Referência deve ser alterado / complementado nos seguintes pontos:
i) item 1 – em razão do Princípio da Motivação e do previsto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessária a justificativa técnica para a opção de plantões de 6 horas para a especialidade de pediatra;
ii) itens 4.2 e 4.3 – visando evitar eventual discrepância com a previsão do edital, devem ser especificados apenas os documentos de habilitação técnica e declarações. Ainda, em razão do Princípio da Motivação e do previsto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessária a justificativa técnica para a exigência de todos os documentos solicitados;
iii) item 5.1 – deve ser evidenciado o motivo para a escolha dos prazos indicados;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

iv) item 5.1.1 – deve ser retirada a menção a ordem cronológica já que haverá a contratação de todos os credenciados;
v) item 5.5.9 – em razão do Princípio da Motivação e do previsto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessária a justificativa técnica para a indicação do dia 24/12 e terça-feira de carnaval, já que tais dias não se tratam de feriado nacional ou municipal;
vi) item 5.2.1 – deve ser evidenciado que os contratos poderão ser suprimidos, inclusive em percentuais superiores a 25%, em razão da distribuição equitativa em caso de novos credenciamentos;
vii) item 5.4 – especificar que os plantonistas prestarão serviços na Unidade de Pronto Atendimento – UPA;
viii) item 7.27 – para evitar interpretações errôneas ou sobreposição de institutos, o reajuste deve ser tratado exclusivamente no item 11. Ainda, é importante destacar que revisão não se confunde com reajuste e repactuação, já que revisão se trata de reequilíbrio econômico-financeiro e o reajuste propriamente tem como data-base o orçamento estimado, nos termos do § 3º, do art. 92, da Lei nº 14.133/2021;
ix) item 8.2.3 – deve ser retirada a menção a ordem cronológica já que haverá a contratação de todos os credenciados;
x) item 11 – considerando que as contratadas anteriores, em sua totalidade, não possuíam empregados e que os profissionais eram sócios das empresas ou profissionais liberais, o item deve ser revisado para constar situações distintas para contratos em que o contratado possua empregados ou não, da seguinte forma:

a) contratados pessoa física e pessoa jurídica sem empregados – previsão apenas do reajuste anual, independente do pedido da contratada e o orçamento estimado como data-base, aplicando-se o índice indicado;

b) contratados pessoa jurídica com empregados – previsão de reajuste geral, nos moldes acima, limitado aos valores das despesas gerais, e repactuação para as despesas com mão de obra, tendo como data-base a data-base da categoria profissional. Neste caso, para que seja possível a aplicação da repactuação, **é indispensável a apresentação de planilha formadora de custos inicial pela contratada e a sua conferência pelo órgão competente** desde a assinatura do contrato, não sendo necessária a previsão da fórmula indicada no item.

xi) item 12 – devem ser colocadas as alíneas nas infrações;
xii) item 12.3.1 – devem ser revistos os percentuais, pois, de acordo com o § 3º, do art. 156, da Lei nº 14.133/2021, a multa não pode ser inferior a 0,5% nem superior a 30%.

Esclareça-se ainda, que a avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa não se aplica ao objeto pretendido e que a análise de riscos conhecida está descrita no documento denominado Gerenciamento de Riscos.

3.4. Orçamento estimado

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

O orçamento estimado da contratação é tratado no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, para compras e contratação de serviços em geral, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> "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.
> § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
> II - 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 a hora de acesso;
> III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
> (...)" (grifou-se)

No caso concreto, foram realizados apenas orçamentos com empresas que já prestavam serviços ao Município e que, inclusive, foram afetadas pela contratação emergencial objeto do PD 13679/2025.

Verifica-se ainda, que os valores, em especial dos platonistas, se encontram muito acima dos anteriormente praticados, inclusive na mencionada dispensa, senão vejamos:

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

i) Pediatra, com plantão de 6 horas – R$ 1.368,00, o que equivale a R$ 228,00 a hora trabalhada.

No Contrato nº 141/2025 o valor da hora do mesmo profissional é de R$ 162,00, ou seja, o valor indicado no credenciamento está, aproximadamente, 40,74% acima.

Ainda, nos contratos anteriores, em regra, o plantão de 12 horas era de R$ 1.900,00, o que equivale a R$ 158,33 a hora trabalhada, ou seja, o valor indicado no credenciamento está, aproximadamente, 44% acima.

ii) Clínico Geral, com plantão de 12 horas – R$ 2.080,00, o que equivale a R$ 173,33 a hora trabalhada.

No Contrato nº 141/2025 o valor da hora do mesmo profissional é de R$ 146,00, ou seja, o valor indicado no credenciamento está, aproximadamente, 18,72% acima.

Ainda, nos contratos anteriores, em regra, o plantão de 12 horas era de R$ 1.850,00, o que equivale a R$ 154,16 a hora trabalhada, ou seja, o valor indicado no credenciamento está, aproximadamente, 12,44% acima.

Deste modo, para que seja efetivamente verificado o valor de mercado deve ser realizada ampla pesquisa de preços, utilizando-se, inclusive, as outras fontes indicadas no art. 23 da Lei de Licitações, inclusive os contratos anteriores do próprio Município, observado o prazo indicado na lei, sob pena de caracterização de sobrepreço.

Ainda, após o documento de Pesquisa de Preços e Análise Crítica deve conter a tabela com todos os valores pesquisados.

3.5. Minuta de edital de credenciamento

De acordo com o art. 213 do Decreto Municipal nº 26.815/2023, o edital de credenciamento deverá conter:

> "Art. 213. (...)
> I - o objeto;
> II - as exigências de habilitação, em conformidade com o Capítulo VI do Título II da Lei Federal nº 14.133/2021;
> III - exigências específicas de qualificação técnica;
> IV - obrigações do Município e do Credenciado;
> V - valores fixados para remuneração;
> VI - condições de pagamento
> VII - critério isonômico e alternatividade entre Credenciados, quando for o caso;
> VIII - recursos administrativos;
> IX - minuta de termo contratual ou instrumento equivalente; e
> X - modelos de declarações
> XI - outras condições aplicáveis.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00:43 GMT-03

> Parágrafo único. O edital poderá vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação parcial do objeto.

Assim, passamos à análise do cumprimento dos requisitos expressos nos citado art. 213.

i) objeto – consta no edital (item 1) e no Anexo 1 (Termo de Referência) qual é o objeto do credenciamento.

ii) exigências de habilitação – consta no item 3 do edital.

As exigências editalícias quanto aos documentos relativos à habilitação são compatíveis com o objeto licitado, bem como com a previsão do art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, destacando-se a necessidade de observância das ressalvas relativas o Termo de Referência.

Ainda, no item, deve ser incluída a menção às declarações exigidas das pessoas jurídicas.

iii) exigências específicas de qualificação técnica – consta nos itens 3.2.1 e 3.4 da minuta de edital.

iv) obrigações do Município e do Credenciado – consta do item 10 da minuta de edital, devendo apenas ser incluída a seguinte obrigação do contratado:

> a) Fornecer, quando solicitado, elementos necessários à avaliação dos serviços, bem como dados estatísticos e demonstrativos de custos.

v) valores fixados para remuneração – está indicado no item 2.6 da minuta do edital que serão observados os valores constantes no Anexo I.

vi) condições de pagamento – estão previstas no item 8.

vii) critério isonômico e alternatividade entre Credenciados, quando for o caso – o edital prevê, em seu item 6.1 da minuta do edital, a contratação de todos os credenciados.

viii) recursos administrativos – consta do item 4 da minuta do edital.

ix) minuta de termo contratual ou instrumento equivalente – a minuta do contrato está no Anexo VI da minuta do edital e será analisada em item específico.

x) modelos de declarações – constam do Anexos IV da minuta do edital. Entretanto, entendo devida a inclusão das seguintes declarações:
a) Declaração de que a credenciada possui natureza jurídica empresarial e não se trata de OSCIP;
b) Declaração que, os usuários do objeto deste credenciamento poderão denunciar qualquer irregularidade verificada na Prestação do Serviço.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

xi) outras condições aplicáveis – previsões na minuta do edital.

Além das alterações acima indicadas, é necessário:

i) item 4.1 – incluir disposições específicas sobre a impugnação, incluindo prazos e forma de protocolo, podendo ser utilizada a seguinte redação:

> "x.1. Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para solicitar esclarecimentos ou providências em relação à presente CHAMADA PÚBLICA, ou ainda para impugnar este Edital, por meio eletrônico (previsto no art. 92, do Decreto Municipal n° 26.815/2023), até 03 (três) dias úteis após publicação do edital.
> x.1.1. As impugnações ou pedidos de esclarecimentos ao Edital deverão ser dirigidos ao(a) Presidente da Comissão e protocolados em dias úteis, das O9h às 12h e das 13:30h às 17h, na Secretaria de Administração/Departamento de Compras Licitações e Contratos, sito à Rua Barão do Rio Branco, 1709 – Centro, ou pelo e-mail licitalapa@gmail.com.
> x.2. A impugnação deverá, obrigatoriamente, estar acompanhada de CPF ou RG, em se tratando de pessoa física, e de CNPJ, em se tratando de pessoa jurídica, bem como do respectivo ato constitutivo e procuração, na hipótese de procurador, que comprove que o signatário, efetivamente, representa e possui poderes de representação da impugnante.
> x.3. O (A) Presidente da Comissão deverá decidir sobre a Impugnação no prazo de 03 (três) dias úteis, contados da data de protocolo(previsto no are. 92, §1°, do Decreto Municipal n° 26.815/2023).
> x.1. Após o acolhimento da impugnação da Chamada Pública, será definida e publicada nova data para a realização do Credenciamento, observados os prazos de publicidade legalmente fixados, exceto quando a modificação do edital não afetar a formulação de propostas ou condições de habilitação (previsto no art. 92. §3°, do Decreto Municipal n° 26.815/2023)."

ii) item 6.3 – as disposições do item devem ser alocados no item 7;
iii) item 9 – incluir a informação acerca dos exercícios futuros;
iv) itens 11.2.6 e 11.2.7 – mencionam "neste TR", quando se trata de edital;
v) item 14.2 – deve ser verificada a redação, pois menciona apenas empresas e trata de famílias beneficiadas;
vi) itens 14.3 e 14.5 – devem ser excluídos por não se aplicam ao caso sob análise;
vii) item 15.5 – deve ser incluída a possibilidade de prorrogação dos contratos;
viii) inclusão no edital da seguinte disposição:

> "Os usuários dos serviços objeto deste contrato poderão denunciar qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços."

ix) devem ser observadas as alterações no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência realizadas em razão das ressalvas deste parecer;
x) para melhor compreensão do instrumento editalício, após as alterações acima, sugiro a alteração da disposição dos itens da seguinte forma:

> 1. OBJETO
> 2. DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO
> 3. APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS
> 4. IMPUGNAÇÕES OU PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS
> 5. DAS FASES DO PROCEDIMENTO PARA CREDENCIAMENTO mesclar com FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

6. DOS RECURSOS
7. DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA
8. DO TERMO DE FORMALIZAÇÃO E DA VIGÊNCIA
9. DO LOCAL, PRAZO E CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO
10. DAS REGRAS E ATRIBUIÇÕES DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS
11. CRITÉRIOS DE MEDIAÇÃO E PAGAMENTO
12. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
13. OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E CONTRATADA
14. DAS SANÇÕES
15. DAS HIPÓTESES DE DESCREDENCIAMENTO
16. DO REAJUSTE
17. REPACTUAÇÃO
18. DISPOSIÇÕES FINAIS
19. DOS ANEXOS

3.6. Minuta do contrato

O capítulo da Lei n.º 14.133/2021 que trata da formalização dos contratos administrativos principia com o art. 89, *in verbis*:

> "Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.
> § 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.
> § 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

A minuta apresentada revela observância às exigências deste art. 89.

Adiante, o art. 92 da mesma lei prevê as cláusulas necessárias em todo contrato.

> "Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
> I - o objeto e seus elementos característicos;
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
> III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
> IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
> V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
> VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
> VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
> VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:09:03,00 -03

IX - a matriz de risco, quando for o caso;
X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção.
§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:
I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;
II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;
III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.
§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.
§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.
§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:
I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;
II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.
§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.
§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 16:00 -03:00 (G)

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança."

Assim, passamos à análise, item a item, de cada requisito exigido pelo mencionado artigo para verificar, no que for cabível, se foram observados pela minuta apresentada.

i) o objeto e seus elementos característicos – estão previstos no item 1.1, da CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO.

ii) a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta – na CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO está prevista a vinculação ao edital, devendo ser incluída a vinculação ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta.

iii) a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos – está prevista no preâmbulo e na CLÁUSULA DÉCIMA NONA – DOS CASOS OMISSOS.

iv) o regime de execução ou a forma de fornecimento – o regime de execução está previsto na CLÁUSULA TERCEIRA – MODELOS DE EXECUÇÃO.

v) o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento – estão previstos na CLÁUSULA SEXTA – PREÇO, CLÁUSULA SÉTIMA – PAGAMENTO, CLÁUSULA OITAVA – REAJUSTE E CLÁUSULA NONA – REPACTUAÇÃO.

vi) os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento – estão previstos na CLÁUSULA SÉTIMA – PAGAMENTO.

vii) os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso – o prazo de vigência do contrato está prevista na CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO e CLÁUSULA TERCEIRA – MODELOS DE EXECUÇÃO.

viii) o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica – está previsto na CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

ix) a matriz de risco, quando for o caso – o objeto não exige matriz de risco, conforme previsto no art. 22[8], da Lei nº 14.133/2021.

[8] "Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

x) o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso – deve ser incluída na minuta.

xi) o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso – está previsto na CLÁUSULA DÉCIMA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE.

xii) as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento – a secretaria não exigiu garantia.

xiii) o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso – estão previstos na CLÁUSULA TERCEIRA – MODELOS DE EXECUÇÃO.

xiv) os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo – os direitos e as responsabilidades das partes estão previstas na CLÁUSULA DÉCIMA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE, CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO e as penalidades estão previstas na CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.

xv) as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso – não se aplica.

xvi) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta – está previsto na CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO.

---

§ 1º A matriz de que trata o **caput** deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos."

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

xvii) a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz – está previsto na CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO.

xviii) o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento – as responsabilidades pela gestão e fiscalização de sua execução estão previstos na CLÁUSULA QUARTA – DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO.

xix) os casos de extinção – estão previstos na CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DA EXTINÇÃO CONTRATUAL.

xx) eleição do foro competente – está previsto na CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA – FORO.

Por fim, devem ser observadas as seguintes ressalvas:
i) item 1.1 – deve ser retirado o termo "Chamamento Público para";
ii) item 2.1 – deve ser retirada a menção a este credenciamento;
iii) itens 3.3 e 3.4 – devem ser excluídos, pois se tratam de disposição específica do edital;
iv) item 6.4 – a disposição deve ser colocada na Cláusula Décima Primeira;
v) item 6.6 – a disposição já consta no item 6.3;
vi) item 11.39 – deve ser verificada a numeração dos subitens;
vii) itens 16.3.2 e 16.3.3 – deve ser retirada a menção ao TR;
viii) Cláusula Vigésima – deve ser incluída a obrigação do contratado aceitar eventuais supressões, mesmo que superiores a 25%, caso haja necessidade em razão da distribuição equitativa em caso de novos credenciamentos;
ix) devem ser observadas as alterações no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital realizadas em razão das ressalvas deste parecer.

3.7. Análise dos riscos

No presente caso, foi juntado aos autos o Gerenciamento de Riscos, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, presentes os requisitos exigidos na legislação vigente, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade do Edital de Credenciamento para contratação de empresa e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos complementares mas unidades de saúde do Município da Lapa-PR, com o fornecimento de toda a mão de obra necessária para a perfeita execução dos serviços, **desde que observadas as seguintes ressalvas**:

1) Com relação ao Estudo Técnico Preliminar:
i) item IV – devem ser indicados os quantitativos e apresentadas as memórias de cálculo e documentos que dão suporte ao que está sendo solicitado.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

2) Com relação ao Termo de Referência:

i) item 1 – em razão do Princípio da Motivação e do previsto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessária a justificativa técnica para a opção de plantões de 6 horas para a especialidade de pediatra;

ii) itens 4.2 e 4.3 – visando evitar eventual discrepância com a previsão do edital, devem ser especificados apenas os documentos de habilitação técnica e declarações. Ainda, em razão do Princípio da Motivação e do previsto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessária a justificativa técnica para a exigência de todos os documentos solicitados;

iii) item 5.1 – deve ser evidenciado o motivo para a escolha dos prazos indicados;

iv) item 5.1.1 – deve ser retirada a menção a ordem cronológica já que haverá a contratação de todos os credenciados;

v) item 5.5.9 – em razão do Princípio da Motivação e do previsto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessária a justificativa técnica para a indicação do dia 24/12 e terça-feira de carnaval, já que tais dias não se tratam de feriado nacional ou municipal;

vi) item 5.2.1 – deve ser evidenciado que os contratos poderão ser suprimidos, inclusive em percentuais superiores a 25%, em razão da distribuição equitativa em caso de novos credenciamentos;

vii) item 5.4 – especificar que os plantonistas prestarão serviços na Unidade de Pronto Atendimento – UPA;

viii) item 7.27 – para evitar interpretações errôneas ou sobreposição de institutos, o reajuste deve ser tratado exclusivamente no item 11. Ainda, é importante destacar que revisão não se confunde com reajuste e repactuação, já que revisão se trata de reequilíbrio econômico-financeiro e o reajuste propriamente tem como data-base o orçamento estimado, nos termos do § 3º, do art. 92, da Lei nº 14.133/2021;

ix) item 8.2.3 – deve ser retirada a menção a ordem cronológica já que haverá a contratação de todos os credenciados;

x) item 11 – considerando que as contratadas anteriores, em sua totalidade, não possuíam empregados e que os profissionais eram sócios das empresas ou profissionais liberais, o item deve ser revisado para constar situações distintas para contratos em que o contratado possua empregados ou não, da seguinte forma:

a) contratados pessoa física e pessoa jurídica sem empregados – previsão apenas do reajuste anual, independente do pedido da contratada e o orçamento estimado como data-base, aplicando-se o índice indicado;

b) contratados pessoa jurídica com empregados – previsão de reajuste geral, nos moldes acima, limitado aos valores das despesas gerais, e repactuação para as despesas com mão de obra, tendo como data-base a data-base da categoria profissional. Neste caso, para que seja possível a aplicação da repactuação, **é indispensável a apresentação de planilha formadora de custos inicial pela contratada e a sua conferência pelo órgão competente** desde a assinatura do contrato, não sendo necessária a previsão da fórmula indicada no item.

xi) item 12 – devem ser colocadas as alíneas nas infrações;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

xii) item 12.3.1 – devem ser revistos os percentuais, pois, de acordo com o § 3º, do art. 156, da Lei nº 14.133/2021, a multa não pode ser inferior a 0,5% nem superior a 30%.

3) Com relação à Pesquisa de Preços e Análise Crítica:
i) para que seja efetivamente verificado o valor de mercado deve ser realizada ampla pesquisa de preços, utilizando-se, inclusive, as outras fontes indicadas no art. 23 da Lei de Licitações, inclusive os contratos anteriores do próprio Município, observado o prazo indicado na lei, sob pena de caracterização de sobrepreço;
ii) após a pesquisa acima, o documento de Pesquisa de Preços e Análise Crítica deve conter a tabela com todos os valores pesquisados.

4) Com relação à minuta do edital:
i) item 3.2.1 – deve ser incluída a menção às declarações exigidas das pessoas jurídicas;
ii) item 4.1 – incluir disposições específicas sobre a impugnação, incluindo prazos e forma de protocolo, podendo ser utilizada a seguinte redação:

> "x.1. Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para solicitar esclarecimentos ou providências em relação à presente CHAMADA PÚBLICA, ou ainda para impugnar este Edital, por meio eletrônico (previsto no art. 92, do Decreto Municipal nº 26.815/2023), até 03 (três) dias úteis após publicação do edital.
> x.1.1. As impugnações ou pedidos de esclarecimentos ao Edital deverão ser dirigidos ao(a) Presidente da Comissão e protocolados em dias úteis, das O9h às 12h e das 13:30h às 17h, na Secretaria de Administração/Departamento de Compras Licitações e Contratos, sito à Rua Barão do Rio Branco, 1709 – Centro, ou pelo e-mail licitalapa@gmail.com.
> x.2. A impugnação deverá, obrigatoriamente, estar acompanhada de CPF ou RG, em se tratando de pessoa física, e de CNPJ, em se tratando de pessoa jurídica, bem como do respectivo ato constitutivo e procuração, na hipótese de procurador, que comprove que o signatário, efetivamente, representa e possui poderes de representação da impugnante.
> x.3. O (A) Presidente da Comissão deverá decidir sobre a Impugnação no prazo de 03 (três) dias úteis, contados da data de protocolo(previsto no are. 92, §1°, do Decreto Municipal n° 26.815/2023).
> x.1. Após o acolhimento da impugnação da Chamada Pública, será definida e publicada nova data para a realização do Credenciamento, observados os prazos de publicidade legalmente fixados, exceto quando a modificação do edital não afetar a formulação de propostas ou condições de habilitação (previsto no art. 92. §3°, do Decreto Municipal n° 26.815/2023)."

iii) item 6.3 – as disposições do item devem ser alocados no item 7;
iv) item 9 – incluir a informação acerca dos exercícios futuros;
v) item 10 – deve ser incluída a obrigação do contratado fornecer, quando solicitado, elementos necessários à avaliação dos serviços, bem como dados estatísticos e demonstrativos de custos;
vi) itens 11.2.6 e 11.2.7 – mencionam "neste TR", quando se trata de edital;
vii) item 14.2 – deve ser verificada a redação, pois menciona apenas empresas e trata de famílias beneficiadas;
viii) itens 14.3 e 14.5 – devem ser excluídos por não se aplicam ao caso sob análise;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

ix) item 15.5 – deve ser incluída a possibilidade de prorrogação dos contratos;
x) inclusão no edital da seguinte disposição:

> "Os usuários dos serviços objeto deste contrato poderão denunciar qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços."

xi) devem ser observadas as alterações no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência realizadas em razão das ressalvas deste parecer;
xii) para melhor compreensão do instrumento editalício, após as alterações acima, sugiro a alteração da disposição dos itens da seguinte forma:

1. OBJETO
2. DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO
3. APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS
4. IMPUGNAÇÕES OU PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS
5. DAS FASES DO PROCEDIMENTO PARA CREDENCIAMENTO mesclar com FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR
6. DOS RECURSOS
7. DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA
8. DO TERMO DE FORMALIZAÇÃO E DA VIGÊNCIA
9. DO LOCAL, PRAZO E CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO
10. DAS REGRAS E ATRIBUIÇÕES DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS
11. CRITÉRIOS DE MEDIAÇÃO E PAGAMENTO
12. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
13. OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E CONTRATADA
14. DAS SANÇÕES
15. DAS HIPÓTESES DE DESCREDENCIAMENTO
16. DO REAJUSTE
17. REPACTUAÇÃO
18. DISPOSIÇÕES FINAIS
19. DOS ANEXOS

5) Anexo I do Edital – Termo de Referência:
i) deve ser retificado nos itens apontados acima.

6) Anexo II do Edital – Estudo Técnico Preliminar:
i) deve ser retificado nos itens apontados acima.

7) Com relação ao Anexo IV do Edital – Declarações – é devida a inclusão das seguintes declarações:
i) Declaração de que a credenciada possui natureza jurídica empresarial e não se trata de OSCIP;
ii) Declaração que, os usuários do objeto deste credenciamento poderão denunciar qualquer irregularidade verificada na Prestação do Serviço.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 15:00 -03:00 -03

8) Com relação ao Anexo VI do Edital – Minuta de Contrato:
i) item 1.1 – deve ser retirado o termo "Chamamento Público para";
ii) item 1.3 – deve ser incluída a vinculação ao ato que tiver autorizado a contratação direta;
iii) item 2.1 – deve ser retirada a menção a este credenciamento;
iv) itens 3.3 e 3.4 – devem ser excluídos, pois se tratam de disposição específica do edital;
v) item 6.4 – a disposição deve ser colocada na Cláusula Décima Primeira;
vi) item 6.6 – a disposição já consta no item 6.3;
vii) item 11.39 – deve ser verificada a numeração dos subitens;
viii) itens 16.3.2 e 16.3.3 – deve ser retirada a menção ao TR;
ix) Cláusula Vigésima – deve ser incluída a obrigação do contratado aceitar eventuais supressões, mesmo que superiores a 25%, caso haja necessidade em razão da distribuição equitativa em caso de novos credenciamentos;
x) deve ser incluída na minuta o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços;
xi) devem ser observadas as alterações no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital realizadas em razão das ressalvas deste parecer.

9) Caso haja o acolhimento integral das ressalvas constantes neste parecer pelo Secretário Municipal de Saúde, os órgãos deverão atentar-se ao cumprimento das mesmas sob pena de eventual nulidade e responsabilização pela omissão.

10) Diante das especificidades do objeto licitado, após as alterações realizadas em razão das ressalvas deste parecer, a Secretaria Municipal de Saúde deverá manifestar-se quanto a concordância ou não dos termos do edital e minuta do contrato.

11) O credenciamento também deverá manter-se aberto, permitindo que, a qualquer momento, novos interessados se habilitem (condicionado ao preenchimento das exigências regulamentares), atendendo, assim, a razão autorizadora de sua instituição, qual seja, obter o maior número de fornecedores ou prestadores, sem que um exclua a atuação do outro, de modo a satisfazer plenamente o interesse público envolvido.

12) Por fim, nos termos do art. 212[9] do Decreto Municipal nº 26.815/2023, o aviso do Edital e de seus anexos deve ser publicado no PNCP, no Diário Oficial

[9] "**Art. 212.**O processo administrativo de Credenciamento será iniciado com a publicação de edital de credenciamento, mediante aviso público no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. no Diário Oficial do Município, no sítio eletrônico oficial do Município e, facultativamente, em Jornal Diário de grande circulação local ou regional.
§ 1º Semestralmente o Município deverá publicar em seu sítio eletrônico oficial, chamamento público para credenciamento de novos interessados.
§ 2º Qualquer alteração nas condições de Credenciamento será divulgada e publicada pela mesma forma em que se deu a do texto do edital original."

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 16/12/2025 15:00 - 03.661-03

do Município, no sítio eletrônico oficial do Município e, facultativamente, em Jornal Diário de grande circulação local ou regional.

13) Semestralmente o Município deverá publicar em seu sítio eletrônico oficial, chamamento público para credenciamento de novos interessados.

É o parecer.
Lapa, datado e assinado digitalmente.

ANA CLAUDIA TUCHANSKI DE PAULA
Procuradora do Município
OAB-PR 36.667

Assinado eletronicamente por:
ANA CLAUDIA TUCHANSKI DE PAULA
05/12/2025 15:00:05
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-Brasil.

Acolho as conclusões do PARECER nº 1018/2025, de autoria da advogada do Município, Dra. Ana Claudia Tuchanski de Paula, pelos motivos de fato e de direito ali consignados.
Restitua-se o expediente ao setor de origem para conhecimento e ulteriores providências.
Lapa, datado e assinado digitalmente.

RICARDO GUANABARA PREVEDELLO – OAB/PR 55.168
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Assinado eletronicamente por:
RICARDO GUANABARA PREVEDELLO
05/12/2025 15:55:08
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-Brasil.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 16:00 -03:00 -03

TERMO DE APROVAÇÃO

Nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 26.815/2023, que dispõe sobre a delegação de competência nos processos de licitação:

( ) **Desde que observadas eventuais ressalvas constantes no Parecer Jurídico nº 1018/2025**, **AUTORIZO** a realização do procedimento auxiliar de credenciamento para contratação de empresa e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos complementares mas unidades de saúde do Município da Lapa-PR, com o fornecimento de toda a mão de obra necessária para a perfeita execução dos serviços.

( ) **AUTORIZO** a realização do procedimento auxiliar de **AUTORIZO** a realização do procedimento auxiliar de credenciamento para contratação de empresa e/ou pessoa física para a prestação de serviços médicos complementares mas unidades de saúde do Município da Lapa-PR, com o fornecimento de toda a mão de obra necessária para a perfeita execução dos serviços, **sem a necessidade de observância das ressalvas constantes no Parecer Jurídico nº 1018/2025**, conforme justificativa abaixo.

Lapa, _____ de_____ de 2025.

Assinado eletronicamente por:
GIOVANNE COLACO HORNING
15/12/2025 11:42:37
Assinatura digital avançada.

GIOVANNE COLAÇO HORNING
Secretário Municipal de Saúde

JUSTIFICATIVA PARA NÃO OBSERVÂNCIA DAS RESSALVAS CONTIDAS NO PARECER JURÍDICO Nº 1018/2025

Lapa, _____de _____de 2025.

GIOVANNE COLAÇO HORNING
Secretário Municipal de Saúde

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 05/12/2025 15:30 -03:00 -03