



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO N. 1189/2026

INTERESSADO(A): Secretaria Municipal de Saúde

OBJETO: Credenciamento atendimento de demanda da Secretaria de Saúde para garantir a prestação do serviço de radiologia odontológica

PROCESSO N.: 067/2026-FMS

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Processo Administrativo de Chamamento Público. Credenciamento. Art. 79, da Lei n. 14.133/2021. Decreto Municipal n. 46,567/2024. Exame prévio de legalidade. Possibilidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que aportou nesta Procuradoria Jurídica para análise em 08 de Setembro de 2026, 1Doc Proc. Administrativo n. 11.203/2026, Despacho n. 7, submetido à apreciação na presente data, que tem por finalidade o credenciamento para prestação de serviço de radiologia odontológica.

O presente feito foi instruído com diversos documentos, para a análise jurídica, de acordo com a Lei n. 14.133/2021, dentre os quais: I) Documento de Formalização de Demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Pesquisa de Preço; IV) Termo de Referência; V) Minuta do edital de chamamento público.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Do alcance da análise jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021:



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

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. (grifo nosso)

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

Assim, 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 pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel da Procuradoria Jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Posto isso, cabe ressaltar que determinadas observações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Nesse vértice, eventuais apontamentos decorrem da necessidade de análise de questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n. 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade,



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Deste modo, a atividade da Procuradoria Jurídica limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida à análise, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções encontradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser componente de apreço por parte do gestor, que possui, todavia, a palavra derradeira, nos limites do seu juízo de mérito.

2.2 – Da fase preparatória

A Lei n. 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja qualificada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do artigo 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como versar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do artigo 18, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão veja-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

No caso em apreço, o presente processo administrativo visa o credenciamento para prestação de serviço de radiologia odontológica.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da autoridade competente para a instauração do processo, o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, minuta do Edital de Chamamento Público e do Contrato.

Acerca dos documentos que compõem os autos, o Estudo Técnico Preliminar é um documento técnico, constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Deve ser elaborado quando o gestor identifica um problema a ser resolvido e não conhece a solução que deverá ser dada ao caso e, através do estudo realizado, examina as soluções disponíveis e aponta qual é a mais adequada ao caso.

Constata-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta a descrição da necessidade da contratação, bem como contempla os demais requisitos essenciais à sua validade, em conformidade com os seguintes elementos:

2.1 O Município dispõe da especialidade de radiologia odontológica, que é desenvolvida no Centro de Especialidades Odontológicas, onde são realizadas radiografias intrabucais, atendendo a demanda de uma população de aproximadamente 275 (duzentos e setenta e cinco) mil habitantes.

2.2. Na rede de atenção à saúde do Município, não dispomos do serviço de exames de imagem como as radiografias extrabucais panorâmicas e telerradiografia de perfil, tampouco tomografia computadorizada, tornando necessária a aquisição do serviço.

2.3 A realização de exames de imagem em odontologia é de grande valia na detecção de diversas condições clínicas e no diagnóstico de diversas patologias de estruturas ósseas e dentárias.

2.4 Além de auxiliarem, e por vezes até mesmo determinarem o diagnóstico, esses exames são indispensáveis no acompanhamento da evolução de diversas patologias, no planejamento do tratamento a ser instituído e no planejamento pré cirúrgico, já que permitem uma análise minuciosa da posição anatômica das estruturas a serem manipuladas cirurgicamente.

2.5 Atualmente, o Município dispõe de Contrato com um prestador desse serviço, celebrados por meio de Credenciamento Público Universal, ainda na forma da Lei 8.666/93. A substituição desta pela Lei 14.133/21 torna necessária a elaboração de um novo Edital de Credenciamento, de forma a atualizar as contratações para a forma da



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Lei vigente, e oportunizar a contratação de outros fornecedores do serviço, que porventura desejarem credenciar-se.

2.6 É do interesse público assegurar aos munícipes o direito à saúde e promover meios para o seu atendimento com responsabilidade e qualidade. Dessa forma, a eventual futura aquisição do objeto possibilitará evitar problemas como a interrupção da realização dos exames de imagem extrabucais e tomografias, garantirá o preceito da universalidade nos credenciamentos e assistirá à população no que se refere ao atendimento nessa especialidade odontológica.

O Estudo Técnico Preliminar indicou que, com base em levantamento de mercado realizado, o credenciamento se mostrou a melhor solução:

6.1 O levantamento de mercado utilizou-se como referência a orientação do Decreto Municipal nº 46.565/2024 e nº 46.564/2024, onde o valor de mercado foi obtido predominantemente com base no orçamento de prestadores locais do serviço.

6.2 Comparativo das soluções:

6.2.1 A licitação na modalidade de Credenciamento Público Universal oportuniza a contratação do serviço por diversos prestadores, a depender da necessidade da administração pública. Essa forma de contratação permite que a administração tenha acesso a uma rede mais ampla de fornecedores qualificados, aumentando as opções de escolha e evitando situações de monopólio.

6.2.2 Na modalidade de Pregão Eletrônico, existe a possibilidade da execução do serviço com baixa qualidade, decorrente de uma possível redução excessiva dos valores durante a disputa. Além disso, a grande demanda mensal do serviço justifica oportunizar a existência de mais do que um prestador, visando primar pela qualidade.

6.2.3 Não existe a possibilidade da prestação do serviço através do Convênio Interfederativo de Saúde- CISAMOSC, pela inexistência de prestadores em radiologia odontológica no Município.

6.2.4 A modalidade de inexigibilidade faz com que o serviço dependa unicamente de um prestador, comprometendo a redução de valores.

6.2.5 De acordo com o Portal Nacional de Contratações Públicas, dentre as recentes contratações nos municípios catarinenses que se assemelham no objeto, a modalidade de Credenciamento Público Universal mostrou ser a forma de contratação mais viável.

6.3 Para verificar o formato de contratação realizado por outros municípios, foi realizada consulta no Portal Nacional de Compras Públicas e encontrados os seguintes editais como parâmetro:

Edital	Modalidade	Forma	Tipo	Descrição do Objeto
5/2026	Pregão	Eletrônico	Edital	Contratação de serviços de radiografias odontológicas com laudos impressos e digitais, para os pacientes do Centro de Especialidades Odontológicas - CEO do Fundo Municipal de Saúde. Concórdia/SC
63/2026	Credenciamento	Não se Aplica	Edital de Chamamento Público	Credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços especializados na área da saúde, em favor da população dos entes consorciados ao Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Alto Uruguai Catarinense – CIS AMAUC. Concórdia/SC
31/2025	Inexigibilidade	Não se Aplica	Ato que autoriza a Contratação Direta	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE RADIOGRAFIA ODONTOLÓGICA. Braço do Norte/SC



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

10/2026	Credenciamento	Não se Aplica	Edital de Chamamento Público	Contratação de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços de média e alta complexidade à população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município de Indaial, em conformidade com os procedimentos constantes do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do SUS - SIGTAP em vigência, além dos procedimentos previstos na SIGTAP, foram incorporados os procedimentos deliberados pela Comissão Intergestores Regional do Médio Vale do Itajaí - CIR (Colegiado de Saúde). Indaial/SC
6/2025	Pregão	Eletrônico	Edital	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA A REALIZAÇÃO DE EXAMES DE RADIOLOGIA ODONTOLÓGICA. São Bento do Sul/SC
10571/2026	Dispensa	Não se Aplica	Ato que autoriza a Contratação Direta	20 EXAMES DE RADIOGRAFIA PANORÂMICA EM CARÁTER DE URGÊNCIA PARA ATENDIMENTO DA DEMANDA REPRIMIDA E PACIENTES PRÉ CIRÚRGICOS DO CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS (CEO). Jaraguá do Sul/SC
11/2026	Pregão	Eletrônico	Edital	Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de radiologia odontológica digital para esta municipalidade. Ortigueira/PR

6.3.1 Analisando a demanda atual da Secretaria de Saúde, bem como, a análise dos editais similares ao objeto, percebeu-se que a forma de contratação mais viável é por Item, na modalidade de Credenciamento Público Universal.

6. Para formação dos custos foi feita a média de todos os valores encontrados. Também foram observados os valores dos fornecedores locais, bem como os praticados pelo Credenciamento vigente, visando chegar ao preço mais vantajoso e condizente com a realidade de mercado.

Com relação ao item “radiografia panorâmica” e o item “telerradiografia de perfil” se verificou que a média dos valores obtidos é mais onerosa do que os preços já praticados no Credenciamento em vigência. Nesses itens, os valores fixados condizem com os valores já praticados, já que hoje dispomos de prestador qualificado e que atende ao objeto por esses valores. Por existir também o financiamento via SUS nesses dois exames de imagem, os mesmos foram divididos em dois itens cada, com a remuneração pertinente.

Em relação aos itens “tomografias computadorizadas”, a média dos valores ficaram abaixo do praticado pelo Credenciamento vigente, portanto os valores fixados foram baseados no orçamento de um fornecedor que ainda não presta serviço para o Município (Radiodôntica).

Sendo o credenciamento um instituto a ser utilizado quando se pretende a contratação de todas as empresas interessadas em prestar serviços em favor da Administração Pública, pretende-se, em síntese, o credenciamento de pessoas jurídicas interessadas, que



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

assumirão o compromisso de realizar os serviços com zelo e profissionalismo, mediante o credenciamento de múltiplos fornecedores, configura a solução mais adequada para atender à demanda apresentada.

A apreciação das soluções disponíveis no mercado para suprir a demanda objeto do presente processo ultrapassa o objeto de atuação desta Procuradoria Jurídica. Tal análise cabe estritamente à autoridade competente. Todavia, compete a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve analisar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre avalie tal questão quando do planejamento, buscando o julgamento do maior número possível de soluções.

Acrescenta-se, por oportuno, que o Plano de Contratações Anual - PCA constitui instrumento de planejamento previsto na Lei n. 14.133/2021, destinado à racionalização das contratações públicas, ao alinhamento das aquisições ao planejamento estratégico institucional e ao subsídio da elaboração das peças orçamentárias, integrando a fase preparatória do processo licitatório e contribuindo para o fortalecimento das práticas de governança, planejamento e eficiência administrativa:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Registra-se que, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), foi verificada a publicação do Plano de Contratações Anual (PCA) do Município de Chapecó, em observância ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021. Ademais, conforme documentação, a Secretaria informou que a presente contratação se encontra prevista no referido instrumento, evidenciando sua compatibilidade com o planejamento institucional e atendendo aos princípios da governança, do planejamento, da eficiência e da racionalização das contratações públicas.

No que se refere à orçamentação e justificativa de preço (art. 72, inciso VII, da Lei 14.133/2021), de acordo com o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de preço teve como



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

o parâmetro o art. 23¹ da Lei n. 14.133, que dispõe acerca da formação de preços e dos instrumentos a serem utilizados pela administração para chegar ao valor de mercado e, de maneira expressa, é de observância obrigatória nas contratações diretas, consoante justificou a secretaria requisitante, em consonância com o art. 72, inciso II da lei supramencionada.

Nesse contexto, verifica-se que a estimativa do valor da contratação foi obtida mediante a conjugação de pesquisas realizadas em contratações similares promovidas pela Administração Pública, em sítios eletrônicos especializados em compras públicas, bem como por meio de cotações diretas junto a, no mínimo, três fornecedores:

Considerando o art. 23, da Lei n.º 14.133/2021, como metodologia aplicada para composição de custos, foram considerados os incisos I (consulta no PNCP) referente a processos licitatórios de outros municípios com objeto igual ou similar; inciso II (contratações da administração semelhante no objeto) e o inciso IV (pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores), sendo as empresas contactadas: Odontoradio, Radiodôntica e Dior Center.

Para formação dos custos foi feita a média de todos os valores encontrados. Também foram observados os valores dos fornecedores locais, bem como os praticados pelo Credenciamento vigente, visando chegar ao preço mais vantajoso e condizente com a realidade de mercado.

Com relação ao item “radiografia panorâmica” e o item “telerradiografia de perfil” se verificou que a média dos valores obtidos é mais onerosa do que os preços já praticados no Credenciamento em vigência. Nesses itens, os valores fixados condizem com os valores já praticados, já que hoje dispomos de prestador qualificado e que atende ao objeto por esses valores.

Em relação aos itens “tomografias computadorizadas”, a média dos valores ficaram abaixo do praticado pelo Credenciamento vigente, portanto os valores fixados foram baseados no orçamento de um fornecedor que ainda não presta serviço para o Município (Radiodôntica).

¹ 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.

[...]



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Presume-se, ademais, que os dados integrantes da denominada “cesta de preços” tenham sido devidamente analisados e validados pelo gestor competente, em observância aos princípios da razoabilidade, economicidade e planejamento que norteiam a contratação pública.

Já em relação a adoção do procedimento de pesquisa de preços junto a, no mínimo, três fornecedores distintos, cumpre esclarecer que, conforme autorizado pelo art. 23, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021, a Administração deve justificar a escolha dos fornecedores consultados, de modo a assegurar a representatividade e a fidedignidade da estimativa. Tal exigência visa resguardar a idoneidade das fontes utilizadas e evitar a formação artificial de preços. No caso em apreço, constata-se que a Secretaria promoveu a devida fundamentação quanto à seleção dos fornecedores, apresentando, de forma clara, os critérios técnicos e operacionais que nortearam a escolha, nos seguintes termos:

O critério de escolha para os fornecedores foi a especificidade do objeto, que é a realização de exames de imagem em odontologia, por cirurgiões-dentistas especialistas; em seguida, optou-se por fornecedores do Município de Chapecó, visando facilitar o acesso dos munícipes, excluindo a necessidade do Município arcar com custos de transporte dos pacientes a outros municípios; também foi levado em consideração a infraestrutura e capacidade de atendimento da demanda.

Convém destacar que a Memória de Cálculo identificou as fontes utilizadas e apresentou os valores obtidos na pesquisa, descrevendo que a metodologia empregada para definição dos preços efetivamente fixados decorreu de critérios distintos, mediante manutenção dos valores praticados no credenciamento vigente para determinados procedimentos e adoção de orçamento específico de fornecedor local para outros. No entanto, antes de explicitar de forma individualizada o critério utilizado na definição do valor de cada procedimento e sua respectiva justificativa, a Secretaria informou que a formação dos custos foi realizada pela média dos valores encontrados. Recomenda-se, assim, a correção dessa informação assegurando a transparência e a rastreabilidade da formação dos preços estimados (I).

Dessarte, verifica-se que os autos se encontram, em linhas gerais, instruídos com os documentos necessários à contratação, sem prejuízo da necessidade de saneamento das inconsistências acima apontadas.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

2.3 - Do credenciamento

É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do artigo 37 da Carta Magna, de forma que o processo de licitação convencional só será cabível nos casos em que for possível assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes:

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

[...]

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

Existem, contudo, hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público, uma vez que o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa à Administração.

A matéria foi regulamentada pela Lei n. 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) dispensa de licitação (art. 75); e b) inexigibilidade de licitação (art.74).

Dentre as possibilidades de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento, conforme preconiza o artigo 74, inciso IV, da Lei n. 14.133/21:

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;

O credenciamento se destina a circunstâncias nas quais a Administração Pública tem como objetivo a contratação de todos os interessados em prestar serviços ou



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

fornecer bens. Deste modo, não há competitividade, sendo impossível a realização de certame licitatório.

A Lei de Licitações passou a prever expressamente o instituto, considerando-o como um procedimento auxiliar, consoante definição contida no artigo 6º, inciso XLIII, da referida lei:

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

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

Assim, o chamamento público não tem por finalidade a realização de um processo seletivo, todavia, intenciona-se com o credenciamento a contratação do maior número possível de interessados no objeto.

Nessa toada, é o ensinamento do doutrinador Juliano Heinen²:

Trata-se de um "chamamento público" de interessados. Há quem entenda que este seria outro caso de inexigibilidade de licitação. No credenciamento, o Poder Público quer firmar vínculo com todos que se interessem em celebrar contrato, desde que os pretendentes satisfaçam as exigências legais. Exemplo: credenciamento de hospitais para prestar serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta situação, o Poder Público não quer selecionar um ou alguns estabelecimentos de saúde, mas todos aqueles que queiram se adequar às normas estabelecidas, e prestar as atividades do mencionado sistema. E quem escolhe quem presta o serviço e remunera a entidade credenciada é o terceiro (cidadão). O credenciamento é tutelado com mais detalhes pelo art. 79.

No mesmo sentido, é o que se extrai do ensinamento de Sidney Bittencourt³:

[...] Nesse caso, fixando o valor que pretende pagar pelo objeto pretendido, a Administração deve convocar profissionais de determinado setor e se dispor a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, não havendo, portanto, competição.

Para tal, adota-se o credenciamento, que se legitima nos casos em que, para o alcance do interesse público, esteja em disponibilidade a muitos fornecedores ou prestadores de serviço, situação que descaracteriza qualquer tipo de disputa.

Como anota Sônia Tanaka, se a Administração convida a todos os interessados que possuem os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária.

² Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

³ BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 11 jun. 2024.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

As circunstâncias que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei n. 14.133/2021, que assim preleciona:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Impende mencionar que além das disposições gerais acerca das contratações públicas âmbito nacional apresentadas pela Lei n. 14.133/21, os entes têm a responsabilidade de regulamentar a aplicação do credenciamento em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade, regulamentação essa que está disposta no Decreto Municipal n. 46.567/2024.

Assim dizendo, o regulamento interno do município que dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos auxiliares de credenciamento, pré-qualificação e manifestação de interesse, estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá ocorrer a efetiva contratação e chamamento das pessoas jurídicas credenciadas para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos.

In casu, busca-se o credenciamento de múltiplas empresas interessadas para a prestação de serviço de radiologia odontológica. Dessa forma, as contratações serão paralelas



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

e não excludentes, enquadrando-se a hipótese nas disposições do artigo 79, inciso I, da Lei n. 14.133/2021⁴.

Como procedimento auxiliar de contratação direta, além do previsto no artigo 79 da Lei n. 14.133/2021, deve ainda o gestor observar o disposto no artigo 72 da lei de licitações, que assim preleciona:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Ressalvado entendimento em sentido contrário, estão presentes os requisitos constantes no dispositivo legal supratranscrito, sendo possível verificar a existência nos autos do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, estimativa de despesa, justificativa de preço, autorização da autoridade competente, documentos esses que são obrigatórios para o presente caso.

2.4 - Da minuta do Edital de Chamamento Público

A minuta do edital de chamamento público deve estabelecer condições padronizadas de contratação e assegurar a possibilidade de credenciamento de todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos, observada, quanto à efetiva

⁴ 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;



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

contratação e distribuição da demanda, a sistemática definida no instrumento convocatório e os critérios objetivos previstos no art. 79, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021.

Nesse diapasão, o Decreto Municipal n. 46.567/2024, em seu artigo 2º, regulamenta de forma específica a forma como deve ser elaborado o edital de credenciamento:

Art. 2º O edital de chamamento público para credenciamento deverá ser elaborado considerando as peculiaridades da respectiva hipótese legal de cabimento, disciplinando, conforme o caso, sobre:

- I – condições gerais de ingresso;
- II – exigências específicas de qualificação técnica;
- III – regras de contratação;
- IV – valores fixados para a remuneração ou forma de cálculo do valor a ser pago;
- V – critério para distribuição de demandas;
- VI – formalização da contratação;
- VII – recusa em contratar e sanções cabíveis;
- VIII – minuta do instrumento de contrato;
- IX – modelos de declarações;
- X – outros aspectos relevantes.

Quanto à minuta do Edital de Credenciamento, recomenda-se a sua revisão e compatibilização com o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, especialmente no que se refere às regras de participação, distribuição da demanda e contratação dos credenciados. Verifica-se, inicialmente, que o item 3.1 contém disposição aparentemente estranha ao objeto, ao exigir, para a execução de “exames urgentes”, que a futura contratada possua e mantenha laboratório de análises clínicas no Município de Chapecó, exigência que não guarda relação com a prestação de serviços de radiologia odontológica e, portanto, deverá ser suprimida ou devidamente adequada (II).

Ainda, os itens 5.3 a 5.6 estabelecem que a distribuição inicial dos serviços ocorrerá mediante sorteio de unidades de saúde agrupadas por rotas, considerando-se capacidade operacional, quantitativos de pacientes e redistribuição de unidades e saldos. Todavia, o Termo de Referência prevê que os serviços serão realizados em regime ambulatorial, na sede da própria contratada, mediante encaminhamento dos pacientes, razão pela qual a referência à distribuição de “unidades de saúde” e “rotas” demanda revisão, por aparentemente não se compatibilizar com a sistemática de execução do objeto. Recomenda-se que o Edital estabeleça critério objetivo e operacional de distribuição da demanda entre os credenciados, adequado à natureza dos serviços e à capacidade mensal declarada por cada prestador (III).



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Também se constata necessidade de harmonização entre as disposições relativas ao credenciamento permanente e à efetiva contratação dos interessados. Embora o item 5.2 estabeleça que o cadastramento permanecerá aberto durante toda a vigência do Edital, permitindo o ingresso de novos interessados a qualquer tempo, o item 9.4 condiciona a contratação de novos credenciados, após o suprimimento da demanda inicial, à renovação dos contratos ou a hipóteses específicas, como desistência, descredenciamento, redução da capacidade operacional ou necessidade de ampliação dos serviços. Por sua vez, o item 10.1 dispõe que, uma vez homologada a inscrição, o prestador será convocado para celebração do contrato. Recomenda-se, portanto, definir de forma inequívoca a sistemática aplicável, distinguindo-se o credenciamento e inclusão no cadastro da efetiva contratação e da posterior distribuição da demanda (IV).

No mesmo contexto, verifica-se, ainda, necessidade de esclarecimento quanto ao momento a partir do qual os interessados que vierem a se habilitar serão considerados novos credenciados para fins de contratação e distribuição da demanda. Com efeito, embora o Edital estabeleça que o cadastramento permanecerá aberto durante toda a sua vigência, admitindo-se novos pedidos de credenciamento a qualquer tempo, dispõe que, após suprida a demanda inicial da Rede Municipal de Saúde, a contratação de novos credenciados ocorrerá, em regra, por ocasião da renovação dos contratos. Contudo, não se encontra definido o marco a partir do qual a demanda inicial será considerada suprida, tampouco o tratamento a ser conferido aos interessados que obtiverem o credenciamento durante a execução dos contratos vigentes. Recomenda-se, portanto, o estabelecimento de critérios objetivos que definam o momento de encerramento da contratação inicial e a sistemática aplicável aos credenciamentos posteriores, inclusive quanto ao ingresso na distribuição da demanda, de modo a conferir transparência e isonomia ao procedimento (V).

Por fim, recomenda-se revisar a redação do Edital quanto à estrutura dos procedimentos e respectivos valores, especialmente nos itens relativos à radiografia panorâmica e à telerradiografia, a fim de deixar claro se os valores vinculados ao SUS e à Tabela Municipal constituem parcelas de remuneração de um mesmo procedimento ou itens autônomos de credenciamento, evitando interpretações divergentes quanto à habilitação, contratação, faturamento e distribuição dos quantitativos entre os prestadores (VI).



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Do exposto, verifica-se que a minuta do Edital contempla, em linhas gerais, os requisitos estabelecidos pela legislação aplicável ao credenciamento, sem prejuízo da necessidade de saneamento e adequação dos apontamentos acima consignados. Assim, uma vez promovidas as correções recomendadas, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento.

2.5 - Da minuta do Contrato

O presente feito tem como objetivo a realização de um chamamento público para credenciamento. Deste modo, a finalidade do certame é a celebração de termos de credenciamento, os quais não se caracterizam como contratos. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho⁵:

O credenciamento não se confunde com o contrato administrativo, eis que se trata de ato administrativo unilateral prévio à dita contratação. O sujeito que obtém o credenciamento ainda não foi contratado. A contratação é um ato jurídico bilateral, que se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento.

Portanto, o instituto do credenciamento começa com um edital de chamamento público, onde são elencados os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Ocorrida a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo contrato.

Nesse sentido é o que prevê o artigo 3º, *caput*, do Decreto Municipal n. 46.567/2024:

As contratações deverão ser formalizadas por meio de **instrumento de contrato**, que poderá ser substituído por ordem de fornecimento, nota de empenho, ordem de serviço ou outro instrumento hábil, no caso de contratações de valor até os limites de dispensa, previstos nos incisos I ou II do caput do art. 75 da Lei n. 14.133, de 2021, conforme o caso. (grifo nosso)

Cumpre enunciar os requisitos básicos que um termo de contrato deve possuir, nos mesmos moldes do art. 92 da lei 14.133/21:

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- 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.

Da análise da minuta contratual vinculada ao instrumento convocatório, verifica-se que foram contempladas, em linhas gerais, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021. Recomenda-se, contudo, que, por ocasião das adequações determinadas na minuta do Edital e nos demais documentos da fase preparatória, seja igualmente promovida a correspondente compatibilização da minuta contratual, especialmente quanto às disposições que eventualmente sejam afetadas pelas alterações realizadas, a fim de assegurar uniformidade entre os instrumentos que integram a contratação (VII).



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

2.6 – Publicidade do edital

Considerando o disposto no artigo 54, *caput* e §1º, da Lei n. 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital, dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da Municipal.

Ademais, o edital deve ser divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, em consonância ao disposto no artigo 8º, *caput* e parágrafo único, do Decreto Federal n. 11.878/2024:

Art. 8º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Parágrafo único. As modificações no edital serão publicadas no PNCP e observarão os prazos inicialmente previstos no edital, respeitado o tratamento isonômico dos interessados.

Outrossim, após a homologação a divulgação do termo de contrato deverá suceder no Portal Nacional de Contratações Públicas tendo em vista que é condição indispensável para que ocorra a eficácia da contratação consoante o artigo 94 da Lei n. 14.133/2021.

À vista do exposto, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, constatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, considerando a consonância entre a legislação que rege a matéria, as justificativas explanadas e os documentos coadunados aos autos, esta Procuradoria manifesta-se pela **viabilidade jurídica** da contratação pretendida, através do edital de **Credenciamento n. 067/2026 - FMS**, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

que seja deflagrada a fase externa do procedimento, desde que observadas as considerações realizadas no presente parecer.

Por fim, registre-se que esta Procuradoria Jurídica optou por não emitir despacho inicial de saneamento, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam relacionadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico, atribuindo-se maior agilidade ao processo.

Essa prática encontra fundamento na portaria n. 07/2024 do Procurador-Geral do Município, segundo a qual, quando a PGM *“haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*. Referida portaria está em consonância do BPC n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas⁶.

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 do gestor, não cabendo à Procuradoria-Geral do Município a ulterior análise, como recomenda a BPC n. 5 supramencionada.

Outrossim, impende mencionar que não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos-administrativos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis⁷.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer baseia-se nos elementos que constam até a presente data nos autos ora analisados e a análise *supra*.

Chapecó-SC, 10 de Setembro de 2026.

⁶ Ao órgão jurídico consultivo que haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 9/2022)

⁷ Aos órgãos componentes do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta incumbe prestar consultoria e assessoramento sob prisma estritamente jurídico. Não lhes compete, portanto, analisar ou revisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 1/2022)



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Jauro Sabino Von Gehlen
Procurador-Geral do Município
OAB/SC 20.098/B

Nathalie Scussiatto
Consultora Jurídica do Município
OAB/SC n. 52.454