PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: Chamada Pública n°001/2025 – Processo n° 949/2025
SOLICITADO: Assessoria Jurídica.
SOLICITANTE: Fundo Municipal de Saúde de Pium-TO – FMS.
OBJETO: Chamada Pública visando cadastramento de pessoas jurídicas para prestação de serviços como médicos e medico plantonista, para tender a demanda do município de Pium.

I – DO PROCESSO

Vieram os autos da Chamada Pública para contratação de serviços de lava jato para prestação de serviços como médicos e médico plantonista, para tender a demanda do município de Pium.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I) Minuta de Edital;

II) Minuta do Contrato;

III) Termo de Referência;

IV) Estudo Técnico Preliminar.

É o necessário a relatar. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio dos textos de editais, de minutas de contratos e de seus anexos, quando for o caso.

A função da Consultoria Jurídica do Município é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade

assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Nesse sentido vale lembrar que o Enunciado n° 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU recomenda que:

> "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto".

De fato, presume-se que os estudos técnicos contidos no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento de seu objeto, suas características e requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Além disso, vale esclarecer que, em regra, não é atribuição desta Procuradoria exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe-lhes, isto sim, observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência

para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a priori, óbice ao desenvolvimento do processo.

Por fim, com relação à atuação desta Procuradoria é importante informar que, embora as observações e recomendações expostas **não possuam caráter vinculativo**, constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.II. DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Seguindo, cabe registrar que a licitação consiste em um procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes (isonomia), deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais.

A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviço compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta diretamente pela Constituição Federal (art. 37, XXI), senão vejamos:

> "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;"

Do mandamento constitucional, podemos extrair, dentre outros, dois pilares de sustentação jurídica, quais sejam a possibilidade de a administração pública poder selecionar a proposta mais vantajosa para seus próprios interesses -princípio da supremacia dos interesses públicos, e poder ofertar igualdade de competição aos interessados em contratar com a administração pública – princípio da isonomia.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a própria Lei nº. 14.133/2021, traz algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório para a contratação com a Administração Pública. Trata-se dos casos de **dispensa e de inexigibilidade de licitação** devidamente insertos nos arts. 74 e 75, da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

Nos termos desse parecer, o fulcro reside na possibilidade de utilização da inexigibilidade de licitação, a ser realizada por meio de chamamento público, para o credenciamento de pessoas jurídicas, nos termos consignados no objeto do Edital.

A proposta de Inexigibilidade de licitação tem fundamento jurídico no caput do art. 74, da Lei Federal nº. 14.133/2021, senão vejamos:

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

Extrai-se do dispositivo que, este é enfático ao afirmar que, em caso de inviabilidade de competição, torna-se inexigível a licitação, porém, conforme mencionado no Termo de Referência, o credenciamento se caracteriza por inviabilidade de competição, haja vista que todos os interessados do ramo pretendido, que atenderem ao Edital, podem se credenciar, para prestação dos serviços.

Como se vê, a inviabilidade de competição deve estar inequivocamente comprovada nos autos pela autoridade competente, devendo ser analisada em cada caso concreto, não sendo possível, portanto, a definição, em tese, da possibilidade da contratação direta pretendida com base na hipótese legal do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Se existirem outros potenciais interessados, a contratação direta pode ser considerada inexigível se não houver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes. Cita-se, por exemplo, o credenciamento de médicos e hospitais pelos órgãos militares. Nesse sentido, o art. 74 da Lei nº 14.133/2021 autoriza o gestor público, após comprovada a inviabilidade de competição, a contratar diretamente o objeto da licitação:

> PARECER n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU (NUP: 00671.000641/2014-75) EMENTA: ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES CIVIS DE SAÚDE PARA PRESTAÇÃO DE

SERVIÇOS COMPLEMENTARES AOS MILITARES E DEPENDENTES. VIGÊNCIA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO: POSSIBILIDADE DE PRAZO INDETERMINADO. NÃO SUJEIÇÃO AOS LIMITES DE PRORROGAÇÃO DO ART. 57, INCISO II, DA LEI 8.666/93. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONTINUIDADE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO EXIGIDOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REAJUSTE: POSSIBILIDADE DE NÃO PREVISÃO PELO EDITAL DA APLICAÇÃO AUTOMÁTICA DE ÍNDICE OU ÍNDICE ESPECÍFICO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PESQUISA DE MERCADO PARA ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS. I- É possível a utilização do credenciamento para a prestação de serviços de assistência-médico hospitalar aos militares e seus dependentes (Decreto nº 95.512/1986), por inexigibilidade de licitação decorrente da inviabilidade de competição, em razão da ausência de exclusão de interessados. II -É admissível o estabelecimento de vigência indeterminada ao credenciamento, com inexistência de prazo limite para que os interessados possam comparecer e se credenciar perante a Administração Pública, sem prejuízo de alteração ulterior das regras de credenciamento. III – vigência das contratações firmadas com o fornecedor credenciado não será fixada, necessariamente, em instrumento contratual de serviços contínuos, com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93. Nessa hipótese, as contratações ocorrerão autonomamente a cada demanda pela prestação do serviço, seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato, conforme admitido pelo artigo 62 da Lei nº 8.666/93. IV -As peculiaridades do segmento econômico afeto ao objeto do credenciamento tornam desnecessário que o edital imponha a aplicação automática de índice ou índice específico para determinados itens ou serviços, havendo respaldo legal para que o instrumento convocatório preveja atualização anual de preços pela Administração, com isso assegurando-se que os valores praticados no âmbito do credenciamento só se alterem em caso de real necessidade e que os valores continuem efetivamente compatíveis com a realidade do setor. V -É desnecessária a realização de prévia e formal pesquisa de mercado para atualização anual dos preços, tendo, por outro lado, a Administração o dever de instruir os autos com justificativa da adequação dos preços praticados ou propostos.

O instituto do credenciamento é notoriamente uma das modalidades de inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 74, IV, da Lei nº. 14.133/2021,

porquanto vislumbra a inviabilidade de competição em decorrência da contratação de todas as entidades que atenderem os requisitos estabelecidos no edital chamamento, sendo recomendada sua adoção pela Corte de Contas e pela doutrina, conforme salienta Jacoby Fernandes (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 5. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000, p. 532):

> "Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do "credenciamento", que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de "serviços médicos", jurídicos e de treinamento."

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

O credenciamento se justifica nos casos em que, para que haja o atendimento do interesse público, existe a necessidade de se obter várias propostas vantajosas, descaracterizando, assim, a competição. Nessa mesma esteira, ensina Sônia Y. K. Tanaka (TANAKA, Sônia Y. K. Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações. BLC – Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: Editora NDJ, maio 2003, p. 334 e 336:

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

que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço."

A nova lei de licitações traz no seu bojo, de forma expressa, a figura do credenciamento:

> art. 6º. (...)
> 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;
> 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;

Nesse sentido, entendemos que o fundamento jurídico do credenciamento, está pautado na inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, conforme previsão expressa no "caput" do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que todos os possíveis interessados poderão se credenciar e serem contratados pela administração.

Discorrendo sobre o tema, Carlos Ari Sundfeld, assevera que:

> **Se a Administração pretende credenciar médicos ou hospitais privados para atendimento à população e se admite credenciar todos os que preencham os requisitos indispensáveis, não se há que falar em licitação. É que o credenciamento não pressupõe disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados.** (SUNDFELD, Carlos Ari. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo. Malheiros. Pág. 42).

Vislumbra-se o atendimento à obrigatoriedade da publicação de aviso do certame licitatório em Diário Oficial e em jornal de grande circulação.

Compulsando os autos, verifica-se que o, juntamente com o Fundo Municipal de Educação justificou a contratação por meio de Estudo Técnico Preliminar. Portanto, sob o olhar jurídico a qual compete esta Assessoria, o presente processo licitatório, na modalidade Inexigibilidade Por Credenciamento, segue o rito previsto na legislação correlata, não sendo observado qualquer tipo de vício que possa ensejar ilegalidade ou

ofensa aos demais princípios que regem a atividade administrativa, razão pela qual é devida a realização do procedimento

Cumpre ressaltar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, bem como 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.

III – DA CONCLUSÃO

Conforme explanado acima, abstraindo da conveniência e mérito administrativo e técnico, bem como da execução de despesas, **opinamos pela possibilidade jurídica deste procedimento**, ressaltando a importância e obrigatoriedade da autoridade competente para proceder a formalização do contrato com os convocados, atendendo assim, a legislação.

Recomenda-se a nomeação de fiscal de contrato, para quando da formalização deste, nos termos do art. 117, para emitir relatório sobre o efetivo cumprimento do serviço.

Recomenda-se ao Controle Interno que proceda com o acompanhamento da execução contratual em sua plenitude, sob o fundamento da legalidade, economicidade, eficiência e probidade administrativa.

Recomenda-se a junta do Estudo Técnico Preliminar em conformidade com o art. 18, §1º da Lei nº 14.133/2021.

Ressaltamos que esta Assessoria **não possui competência para opinar sobre estimativa de preço, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto do certame, ou ainda, possíveis dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos no processo.** Ademais, a veracidade das informações e documentos anexados nos autos é de inteira responsabilidade da administração pública.

Este parecer **está adstrito a análise formal do processo, sem, contudo, adentrar na oportunidade e conveniência, analisar ou acompanhar a execução do referido objeto**, o qual estará sob a responsabilidade do ordenador de despesas e Fiscal do contrato.

Finalmente, é nosso dever 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.

É o nosso parecer, s.m.j.

Pium/TO, 03 de julho de 2025

PÚBLIO BORGES ALVES
OAB/TO 2.365

NADJA JUSSARA PONTE ARAÚJO
OAB/TO 13.259