



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO. FUNDO
MUNICIPAL DE SAÚDE DE BREJO DA
MADRE DE DEUS-PE. PROCESSO
LICITATÓRIO Nº 010/2025.
INEXIGIBILIDADE Nº 001/2025.
CREDENCIAMENTO Nº 001/2025.
OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 14.133/2021.
OPINA PELA LEGALIDADE DA FASE
INTERNA DESDE QUE CUMPRIDA AS
RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Submeteu-se ao crivo dessa assessoria a análise dos aspectos jurídicos relativos à abertura do PROCESSO LICITATÓRIO Nº 010/2025, INEXIGIBILIDADE Nº 001/2025, CREDENCIAMENTO Nº 001/2025 cujo objeto é o: “credenciamento de pessoas jurídicas especializadas, preferencialmente sem fins lucrativos, para a prestação de serviços médicos, em caráter complementar, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde do Município do Brejo de Madre de Deus - PE, conforme especificado no Termo de Referência (Anexo I) do edital.”

Seguindo a liturgia de praxe, os autos foram submetidos à análise desta assessoria jurídica, a fim de que fosse verificada a legalidade dos atos da fase interna do procedimento licitatório.



É, em abrupta síntese, o que importa relatar.

Passo a fundamentar, para, ao final, opinar.

FUNDAMENTAÇÃO

Registre-se, de pórdico, que o presente parecer tem por objeto analisar a fase preparatória da licitação, visando verificar os aspectos jurídicos da minuta elaborada, em conformidade com o que preceitua o art. 53 da Lei 14.133/21.

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, à decisão do gestor municipal.

Pois bem. A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas também, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço/fornecedores do objeto pretendido.

Nesse ínterim, a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”. Assim, abre-se a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses



para estabelecer exceções à regra de licitar, no entanto, em tais situações devem ser observados os princípios administrativos e respeitadas as exigências legais.

Na situação em apreço, a Administração Pública realiza credenciamento de pessoas jurídicas, com o objetivo de contratar os interessados que atendam aos requisitos previamente estabelecidos, em conformidade com as normas legais e regulamentares.

A distribuição dos serviços entre os prestadores devidamente credenciados, conforme previsto no respectivo edital de credenciamento, será efetuada com base em critérios objetivos de isonomia e proporcionalidade, observando-se a disponibilidade dos credenciados e a demanda apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde.

Para assegurar transparência e equidade, a alocação dos serviços obedecerá a uma ordem cronológica de credenciamento, garantindo-se a divisão justa e equilibrada das demandas entre os profissionais habilitados.

Assim, considerando que o credenciamento em comento deve observar o elucidado pela Lei nº 14.133/2021, transcrevo trecho do artigo 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021:

Artigo 5º - Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da



PORTO E RODRIGUES
ADVOCACIA

eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nesse contexto, é imprescindível que o credenciamento respeite a isonomia e os princípios basilares da Administração Pública e das licitações.

Nesse sentido, o Agente de Contratação e/ou a Comissão de Contratação devem respeitar as exigências cabíveis, dispostas claramente no artigo 25 e seus incisos, motivo pelo qual é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo.

No caso em tela deve ser dada igual oportunidade para todos os interessados que pleiteiam a prestação de serviços médicos, em caráter complementar, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde do Município de Brejo da Madre de Deus - PE.

Cumprido elucidar que inexistia no ordenamento jurídico pátrio lei específica que tratasse sobre o sistema de credenciamento. A nova lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), contudo, mudou tal cenário, na medida em que disciplinou o credenciamento ao longo de



alguns de seus dispositivos. A propósito, oportuno transcrever algumas dessas disposições:

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;

(...)

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

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

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

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

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



PORTO E RODRIGUES
ADVOCACIA

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.

Com efeito, nota-se que a Lei nº 14.133/2021 promoveu a positivação do credenciamento no ordenamento jurídico pátrio, conceituando o referido instituto em seu art. 6º e elencando as hipóteses de cabimento e as regras para a sua correta utilização no art. 79 da nova legislação.



No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar, **recomenda-se** a exclusão das informações relacionadas à Unidade de Pronto Atendimento (UPA), tendo em vista que a unidade se encontra atualmente desativada, o que torna inadequada sua menção no referido documento.

Além disso, **recomenda-se** a correção do conteúdo apresentado fazendo menção à Tabela 2, especificamente quanto à informação: "*Clínico Geral: leve aumento de 110.668 para 107.843 (variação estável)*". Verifica-se, na verdade, que houve uma leve redução, e não um aumento, devendo-se ajustar o texto para refletir a realidade dos dados.

Ainda no tocante aos destaques da Produção Ambulatorial por Profissional (Tabela 3), **recomenda-se** a revisão dos apontamentos destacados, uma vez que os dados mencionados não constam na tabela referida, o que compromete a consistência da análise.

No que se refere a Justificativa Técnica da composição em horas, especialmente nas premissas apresentadas, destacam-se:

1. Maior tempo de atendimento por consulta: Em especialidades como clínica médica, pediatria, ginecologia e psiquiatria, o atendimento integral exige maior tempo por paciente, variando entre 15 a 20 minutos por consulta (em especial para avaliação de condições crônicas, avaliações de risco, ou pacientes idosos/comorbidades).

[...]



5. Comparabilidade regional: Municípios que enfrentam situações semelhantes, como Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, também adotam estimativas conservadoras de produtividade para especialidades clínicas.

Diante disso, **recomenda-se** que, sempre que possível, sejam acostados documentos comprobatórios, como prontuários, relatórios de atendimento, pareceres técnicos ou normativas internas, que demonstrem a média de tempo de consulta praticada no município. Ademais, sugere-se juntar documentação oficial que comprove as práticas adotadas por municípios citados como comparativos, com vistas a conferir maior robustez e respaldo à justificativa técnica apresentada.

De mais a mais, A Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal n.º 8880/90) dispõe:

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.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão



PORTO E RODRIGUES
ADVOCACIA

preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Portaria Federal n.º 1.034/GM/MS/2010, a qual dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, disciplina:

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,

II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

§ 1º A complementação dos serviços deverá observar aos princípios e as diretrizes do SUS, em especial, a regionalização, a pactuação, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e a universalidade do acesso.

§ 2º Para fins de organização da rede de serviços e justificativa da necessidade de complementaridade, deverá ser elaborado um Plano Operativo para o serviços públicos de saúde, nos termos do art. 7º da presente Portaria.



§ 3º A necessidade de complementação de serviços deverá ser aprovada pelo Conselho de Saúde e constar no Plano de Saúde respectivo.

[...]

Art. 7º O Plano Operativo é um instrumento que integrará todos os ajustes entre o ente público e a instituição privada, devendo conter elementos que demonstrem a utilização da capacidade instalada necessária ao cumprimento do objeto do contrato, a definição de oferta, fluxo de serviços e pactuação de metas.

Dessa maneira, **recomendo** que no ETP esteja descrito de maneira destacada, clara e evidente que há uma situação de esgotamento da capacidade de prestação dos serviços de saúde pela Administração e, por isso a administração pública recorre a serviços privados. A administração precisa comprovar que há insuficiência de sua própria rede de saúde, evitando, assim, contratações desnecessárias e protegendo os recursos públicos. Nesse ponto, recomendo que a secretaria de saúde junte na Fase Interna do Certame, documentação que comprove a impossibilidade de atendimento com os servidores do quadro.

Quanto aos valores estimados, essa assessoria não tem *expertise* para fazer a análise, no entanto, observa-se nos autos a existência de contratos firmados em outros municípios, os quais foram utilizados como referência. Nesse sentido, **recomenda-se** que seja observado o disposto no art. 23, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, assegurando que a estimativa de preços reflita efetivamente os valores praticados no mercado, conforme parâmetros legais e que ao final o responsável assine a pesquisa de preços.



Ao analisar o Edital de Credenciamento, verifica-se que o instrumento trata de uma contratação paralela e não excludente. O edital contempla, de forma clara e objetiva, a definição do objeto, o prazo de vigência do credenciamento, as condições de participação, os documentos exigidos para habilitação, bem como as regras para a distribuição dos serviços entre os credenciados. Além disso, apresenta a previsão dos recursos financeiros, os procedimentos para impugnação e pedido de esclarecimentos, bem como as normas relativas ao descredenciamento, às infrações administrativas e às sanções aplicáveis.

No que tange ao prazo do credenciamento, **recomendo** que o credenciamento fique aberto enquanto houver contrato vigente oriundo do presente credenciamento, portanto, deve ser revista a cláusula 3 do presente edital. Dessa maneira, deve estar evidenciado no edital que a cada prorrogação de contrato, restará “reaberto” o prazo do credenciamento, possibilitando assim, o credenciamento de novas empresas.

Ainda na seara das recomendações, **recomendo** que a Administração precisa tornar público o ato de convocação. Dessa maneira **recomendo** que a publicidade siga os moldes do art. 54, da Lei nº 14.133/21, devendo a publicação do edital ser realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). **Recomendo**, ainda que, haja a publicação de extrato do edital no Diário Oficial em que são publicadas as matérias do Município.



PORTO E RODRIGUES
ADVOCACIA

Recomendo ainda que a aprovação do Conselho Municipal de Saúde conste na Fase Interna do referido Certame e que só após a aprovação, possa haver o início da fase externa.

Ainda sobre o assunto, recomendo que a administração observe o teor do Relatório de Auditoria TCE/PE, Processo nº 24101338-0, a fim de não incorrer nos mesmos equívocos.

No mais, verifica-se que a documentação analisada está em conformidade com as exigências previstas para a fase preparatória do processo licitatório, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, desde que respeitados os requisitos elencados na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como os princípios da igualdade, da economicidade e, notadamente, o princípio da publicidade, não se vislumbra impeditivo para a referida contratação por meio de credenciamento.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **DESDE QUE SE ATENTE ÀS RECOMENDAÇÕES MENCIONADAS, OPINO PELA APROVAÇÃO DA FASE INTERNA**, a fim de que seja autorizado o início da fase externa do referido certame.

É, S.M.J., o Parecer, que submeto à análise superior.

Brejo da Madre de Deus/PE, 1º de julho de 2025.

JULIO TIAGO DE C. RODRIGUES

OAB/PE 23.610