

PARECER JURÍDICO 005/2025

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PROCESSO LICITATÓRIO PARA CREDENCIAMENTO. AMBULÂNCIA DE SUPORTE. SERVIÇO DE UNIDADE DE URGÊNCIA/EMERGÊNCIA DE FORMA CONTÍNUA E REGULAR A PACIENTES ADULTOS E PEDIÁTRICOS. REDE PÚBLICA DE SAÚDE MUNICIPAL. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE – ANÁLISE DA FASE INTERNA.

1. RELATÓRIO

Trata o presente de análise sobre a legalidade da *fase interna* do procedimento auxiliar de credenciamento supra, em cumprimento ao disposto no art.72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, no tocante aos aspectos jurídicos-formais para o credenciamento de serviços de saúde que possuam condições necessárias para a prestação de serviços de remoção em Unidade Básica móvel para os pacientes das emergências municipais, por Ambulância de Suporte Básica (tipo B) com equipe técnica composta por condutor e técnico de enfermagem, com medicamento e equipamentos, com manutenção preventiva e corretiva, combustível, objetivando atender as necessidades de remoção para serviço de Unidade de Urgência/Emergência de forma contínua e regular a pacientes adultos e pediátricos, atendendo a demanda da Rede Pública do Município do Cabo de Santo Agostinho/PE.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO**2.1 Da Modalidade Licitatória Escolhida**

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que *“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”*.

Percebe-se, destarte, que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos da realização de certame licitatório, sendo dever do administrador a escolha da proposta que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar os princípios que regulam a participação dos licitantes.

Assim, tem-se que vem sendo reiteradamente adotado na prática da administrativa pública o credenciamento – que é uma inexigibilidade de licitação – para fins de contratação de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de locação de veículo com condutor, visando suprir as demandas de nova linha de transporte escolar.

Nesse viés, o credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada .

Ademais, pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido aos interesses públicos do Município.

Diante disso, considerando que os autos em análise se encaixam perfeitamente na hipótese elencada pelo art. 14, caput e § 1º, da sobredita legislação, acertada foi, portanto, a utilização do procedimento em tela.

Conforme depreende-se na Lei nº 14.133/2021, o credenciamento é

“(...)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;

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O Art. 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A contratação pretendida se enquadra na hipótese do inciso I do art. 79 da Lei Federal nº 14.133/21, uma vez que serão realizadas contratações simultâneas em condições padronizadas

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza, em seu livro cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação. MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

Por fim, na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada cuja autoria é atribuída aos professores Renan Thamay, Vanderlei Garcia Júnior, Igor Moura Maciel e Jhonny Prado, apresenta o procedimento de credenciamento de uma forma clara e bem didática:

O credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), mas, sim, como um procedimento auxiliar necessário para contratações diretas ulteriores. Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

Como se vê, o credenciamento não é uma forma de contratação propriamente dita. É, em verdade, um procedimento que precede a efetiva contratação. O licitante que obtém o credenciamento ainda não foi, portanto, contratado. Marçal Justen Filho explica que o credenciamento é ato administrativo unilateral pelo qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos para ser contratado e assegura a possibilidade de sua contratação, observadas as condições estabelecidas no edital. A contratação, por sua vez, é ato jurídico bilateral, que somente se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento. O art. 74, IV, da lei em comento, aliás, é claro ao consignar que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. O cadastro para credenciamento de novos interessados deve estar permanentemente aberto, ainda que seja possível que a Administração estabeleça critérios temporais para realização das contratações concretas. “

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável às contratações públicas optou por positivar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a administração pública.

Por óbvio, devem ser respeitados critérios objetivos e que sempre estejam alinhados com os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial os do Art. 37, caput da Constituição Federal.

Diante de tais assertivas, verifica-se que o presente credenciamento fixou critérios objetivos para contratação, estando o processo em conformidade com os parâmetros normativos para a sua formalidade, não havendo impedimento legal para que se proceda ao credenciamento neste caso, devendo ser observados as delimitações contidas no Decreto Municipal nº 73/2023 conjuntamente com a legislação em vigência, ora explicitada acima.

Nesse passo, tem-se que o processo atende aos requisitos para sua abertura previstos no ordenamento jurídico. O edital contém todos os itens indicados como imprescindíveis conforme os dispositivos acima transcritos estabelecem e, não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Assim, quanto à 'modalidade' empregada, não há ressalvas a serem feitas.

2.2. Finalidade e abrangência do parecer jurídico.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Pelo que se verifica na dicção do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá pelo exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não se estendendo, portanto, para as outras áreas que fazem parte em si, do processo, nas quais se observa nos os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

É perceptível que as especificações técnicas contidas no presente processo, no que se refere aos pormenores do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram incluídas pelo setor competente do órgão, fundamentado em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor resolução do interesse público.

Noutra banda, frise-se que não é objetivo do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Sendo de responsabilidade de cada um destes verificar se os seus atos estão dentro do seu arcabouço de competências.

E, por fim, deve-se atentar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, entretanto objetivando a segurança da própria autoridade assessorada a quem, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Ademais, 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 Administração.

2.3. Do planejamento da contratação

Ressalte-se que a Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

No âmbito do Município de Feira Nova, a instrução dos processos licitatórios com fundamento na Lei nº 14.133/2021 é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 73/2023, que preceitua, acerca da fase preparatória, em seu art. 15:

Art. 15. As contratações do Poder Executivo Municipal mediante licitação, dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I - Formalização da demanda;

- II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
- III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
- IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;
- V - Realização da estimativa de despesas;
- VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;
- IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

§ 1º. As demandas oriundas da estrutura da Administração Municipal poderão ser formalizadas por instrumento padronizado cujos requisitos e formalidades serão instituídos por meio de ato normativo editado pela assessoria jurídica do Município.

§ 2º. A formalização da demanda e o registro das informações necessárias é de responsabilidade do Órgão demandante.

§ 3º. A elaboração do ETP, do TR/PB e do Projeto Executivo é de responsabilidade do Órgão demandante e/ou equipe de planejamento da pasta ordenadora.

§ 4º. Por meio de ato normativo editado pela Secretaria de Gestão Administrativa e Financeira serão estabelecidos os procedimentos e fluxos específicos para a realização das etapas referidas no caput, deste artigo.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, documento no qual seria demonstrar o interesse público envolvido na contratação, o Anexo III do Decreto Municipal regulamenta a sua confecção, trazendo as exceções à sua elaboração no art. 10:

Art. 10. É obrigatória a elaboração de ETP pelo órgão ou entidade demandante para a aquisição de bens e a contratação de serviços, na fase de planejamento dos seguintes processos licitatórios e contratações diretas:

- I - cujo critério de julgamento seja melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto;

II - de aquisição de bens e prestação de serviços considerados inéditos no âmbito do Município de Feira Nova;

III - aquisição de bens e prestação de serviços que não tenham sido contratados nos últimos 10 (dez) anos pelo órgão ou entidade requisitante;

IV - de aquisição de bens que eventualmente possam ser classificados como de luxo, a fim de demonstrar seu caráter essencial ao atendimento da necessidade da administração, conforme regulamentação específica;

V - de aquisição de bens e prestação de serviços cujo valor estimado da licitação ou contratação direta supere R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), exceto processos de credenciamento;

VI - quando houver necessidade de audiência ou consulta pública;

VII - de fornecimento e prestação de serviço associado, nos termos do inciso XXXIV do art. 6º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

§ 1º Novas contratações poderão ser incluídas no rol mencionado no caput mediante publicação de portaria da Secretaria de Administração e Finanças.

§ 2º A obrigatoriedade da elaboração dos ETP tratada neste artigo será dispensada nas contratações diretas dos arts. 74 e 75, e na hipótese do § 7º do art. 90, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

No presente caso, estaria dispensada a elaboração do Estudo Técnico Preliminar por ter a aquisição dos bens sido feita nos últimos 10 (dez) anos pelo órgão ou entidade requisitante, nos termos do inc. III do art. 10 do Anexo III do Decreto Municipal nº 73/2023.

Dessa forma, a descrição da necessidade/utilidade da contratação, bem como a justificativa para tanto estão devidamente inseridas no Termo de Referência.

Acerca da definição do objeto, em conformidade com a disposição do art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve englobar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem insurgir-se na contratação, além do mais, é notável que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No tocante às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes.

No caso dos autos, a despeito da tecnicidade do assunto, o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.3. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços.

O orçamento estimado da contratação é tratado no **artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021**, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. (...)

§ 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.

No caso específico, **houve** realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, através dos parâmetros definidos pelos incisos do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/21, especificamente no inciso III.

2.5. Adequação orçamentária

Conforme se extrai do **caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021**, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Outrossim, utilizando-se supletivamente a Orientação Normativa nº 52. da AGU:

As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

No caso concreto, a Secretaria Demandante **informou que** a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista na Lei Orçamentária Anual. Outrossim, por se tratar de manutenção de ação governamental preexistente, ficam dispensadas as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da LRF.

2.6. Da Minuta do Edital

O **artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021**, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o **art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021**, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) Justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
- II) Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) Justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Nesse esteio, a minuta do edital utilizada observa todos os requisitos legais.

2.7. Minuta de termo de contrato

O **artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021**, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o **artigo 25, seu §1º**, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

No presente caso, o Município de Feira Nova não dispõe, até o presente momento, de minuta de termo de contrato padronizada. De todo modo, a minuta do contrato adotada **atende** aos requisitos inseridos no art. 92 da Lei nº 14.133/21.

2.10. Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação do edital em sítio eletrônico oficial**, conforme determinam o **art. 79, parágrafo único, inc. I, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021**.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, opina esta assessoria jurídica que as minutas do edital e anexos cumprem todas as exigências legais atinentes à espécie, de acordo com a lei nº 14.133/2021.

O conteúdo deste parecer jurídico é meramente opinativo, não vinculando¹, portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente, baseado em suas próprias razões.

Este parecer é meramente opinativo, não vinculando, portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente.

É o Parecer.

S. M. J.

Cabo de Santo Agostinho/PE, 10 de março de 2025.

¹ "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. **Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - Distrito Federal - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).

JOICE VALENÇA SILVA

OAB/PE 43412

GERMANA DANTAS LIMA

Bacharela em Direito

