

PARECER JURÍDICO

**ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DO
CHAMAMENTO PÚBLICO Nº. 00011/2025,
CREDENCIAMENTO Nº 00011/2025, DE ACORDO
COM O DISPOSTO NA LEI Nº 14.133/2021 E E
DECRETO MUNICIPAL 2456/2024.**

RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Saúde do Cabo de Santo Agostinho/PE, através do despacho, assinado no 12 de setembro de 2025, solicitando parecer jurídico, vindo a esta Assessoria Jurídica, para análise quanto à legalidade dos termos contidos na minuta do Edital e seus anexos, nos termos do Art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

A Secretaria Municipal de Saúde do Cabo de Santo Agostinho, por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), concluiu que a escolha pelo credenciamento de distribuidores de medicamentos representa a solução mais adequada para o problema enfrentado, uma vez que a medida foi embasada em análise técnica e econômica minuciosa. Tal análise considerou a urgência e a relevância da iniciativa para assegurar a continuidade dos tratamentos de saúde da população, garantindo, assim, o atendimento do interesse público e a efetividade das políticas de saúde no âmbito municipal.

A consultante enfrenta uma grave crise no fornecimento de medicamentos não padronizados, essenciais para pacientes atendidos pelo Programa Humaniza SUS. A situação compromete a continuidade dos tratamentos e afeta diretamente a população vulnerável que depende desses insumos para manter sua saúde e qualidade de vida.

A escassez desses medicamentos gera risco à evolução clínica dos pacientes, podendo comprometer a eficácia dos tratamentos e colocando em perigo a saúde e a vida dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). O problema se agrava pelo fato de muitos pacientes não possuírem condições financeiras para adquirir esses insumos de forma particular, o que acentua a desigualdade no acesso à saúde.

Além disso, a falta de fornecimento sobrecarrega os serviços de urgência e hospitais, resultando em maior demanda sobre um sistema já pressionado por limitações orçamentárias e estruturais. Assim, o atendimento a essa necessidade revela-se fundamental para assegurar o direito constitucional à saúde e para evitar impactos mais severos à coletividade.

Portanto, torna-se imprescindível adotar medidas que restabeleçam a oferta regular desses medicamentos, garantindo a continuidade dos tratamentos e a proteção da vida dos cidadãos dependentes do serviço público de saúde.

Considerando o recebimento de toda a documentação necessária da fase preparatória.

Encaminhado para análise o Chamamento Público nº 00011/2025, com as seguintes documentações:

- 1- Formalização da Necessidade;
- 2- Autorização para realização de ETP;
- 3- Despacho para Cotação do ETP;
- 4- Despacho do Setor de Cotação;
- 5- Documento de Formalização de Demanda;
- 6- ETP;
- 7- Termo de Referência;
- 8- Tabela CMED 2025;
- 9- Solicitação de Dotação Orçamentária;
- 10- Minuta do Edital, seus anexos e minuta do Contrato.

Sendo estes os documentos apresentados para análise passemos para a verificação dos aspectos da legalidade do processo, conforme preceitua o Art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

ANÁLISE JURÍDICA:

Faz-se importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos 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.

Em outras palavras, importa registrar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o ordenador de despesas 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.

Através da ótica da segregação de funções, 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 Edital proposto trata de contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de levantamento, perícia, avaliação e elaboração de laudo técnico para obtenção do valor de mercado dos imóveis existentes do município, bem como para compra ou aluguel de imóvel, mediante processo de credenciamento, fundamentado no art. 79, inc. I da Lei nº 14.133/2021.

De início, é importante entendermos o conceito do credenciamento com base na Lei 14.133/21, o qual está posto no Art. 6º, XLIII, conforme vejamos:

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.

Nesse sentido, a administração busca realizar a contratação, como já citado, de pessoas jurídicas especializadas para realização de manutenção preventiva e corretiva de veículos e máquinas pedadas da frota municipal.

Tal contratação se amoldaria de forma perfeita ao inciso I do Art. 79, tendo em vista que a contratação das empresas seria paralela e não excludente, ou seja, todas as empresas credenciadas vão ser contratadas, embora não necessariamente ao mesmo tempo, conforme o Parágrafo Único, II também do Art. 79.

Vejamos alhures o que a novíssima doutrina apresenta acerca da temática do credenciamento nos termos da Lei 14.133/21.

Para Rodrigo Bordalo Rodrigues¹, em sua obra intitulada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apresenta o credenciamento da seguinte forma:

A Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma: “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.

Outrossim, a nova lei dispõe sobre as situações que autorizam o manuseio do credenciamento. A primeira diz respeito à hipótese clássica, atinente à contratação “paralela e não excludente”, ou seja, a Administração realiza contratações simultâneas, em condições padronizadas, desde que haja viabilidade e vantajosidade. A segunda refere-se à “seleção a critérios de terceiros”, em que a seleção do contratado fica a cargo do beneficiário direto da prestação. Já a terceira detém relação com os “mercados fluidos”: situação em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação.

Na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto², apresenta o credenciamento de forma objetiva:

O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando-se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração.

É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação:

¹ RODRIGUES, Rodrigo B. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598230. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598230/>.

² COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598223. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598223/>.

(i) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

(ii) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação;

(iii) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação.

Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação.

Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotarse-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital.

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação. Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade.

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza³, 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

³ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>.

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.

Por fim, na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada⁴ 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.**

⁴ THAMAY, Rennan Faria K.; JÚNIOR, Vanderlei G.; MACIEL, Igor M.; et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555597646. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597646/>.

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável as 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.

Como se vê a possibilidade da utilização do Procedimento Auxiliar de Credenciamento está prevista na nova Lei das Licitações possuindo regulamento municipal instaurado pelo Decreto Municipal nº 2456/2024 em seu artigo 1º:

Art.1º O procedimento auxiliar de credenciamento, no âmbito da administração direta e indireta do Município do Cabo de Santo Agostinho, obedecerá ao disposto neste decreto e é aplicável às licitações e contratações realizadas com base na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Parágrafo único. Além dos procedimentos previstos no art. 79 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, o credenciamento de interessados poderá ser utilizado sempre que houver inviabilidade de competição, quando o objetivo da administração for dispor da maior rede possível de prestadores de serviços mediante condições padronizadas e previstas no instrumento de convocação, sem diferenciação de tratamento entre os credenciados.

Ato contínuo, o Decreto Municipal define algumas regras que precisam ser observadas no edital do certame, senão vejamos:

Art. 3º O cadastramento de interessados será iniciado com a abertura de processo administrativo, em que a entidade ou o órgão público observará o disposto no art. 79 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Art. 4º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição do público, no Diário Oficial do Município - DOM - e no Portal Nacional de Contratações Públicas, e seu resultado será publicado no DOM.

§1º Em caso de indeferimento da solicitação de credenciamento, caberá recurso, no prazo de três dias úteis, a contar da publicação da decisão de indeferimento no DOM.

§2º O recurso deverá ser interposto perante a autoridade que prolatou a decisão, sendo-lhe facultado retratar-se no prazo de 3 (três) dias úteis, caso em que poderá pedir a complementação

da documentação ou esclarecimentos sob pena de novo indeferimento.

§3º Se a decisão recorrida for mantida, o recurso será encaminhado para julgamento da autoridade superior responsável pelo certame ou ao qual a gestão do contrato esteja vinculada ou ocupante de cargo equivalente.

§4º A forma de interposição dos recursos será indicada no edital de credenciamento.

Art. 5º O interessado que atender a todos os requisitos previstos no edital de credenciamento, se habilitado, será credenciado no órgão ou entidade contratante, encontrando-se apto a ser contratado para executar o objeto quando convocado.

Art. 6º A inscrição de interessados no credenciamento implica a aceitação integral e irrestrita de todas as condições estabelecidas neste decreto e no edital de credenciamento.

Art. 7º Para a contratação do credenciado, deverá ser realizado processo de inexigibilidade de licitação, previsto no inciso IV do art. 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, devendo o processo observar o disposto no art. 72 da referida lei.

Art. 8º Durante a vigência do edital de credenciamento, incluídas as suas republicações, o órgão ou entidade contratante, a seu critério, poderá convocar os credenciados para nova análise de documentação, quando serão exigidos os documentos que comprovem a manutenção das condições apresentadas quando do credenciamento do interessado, especialmente para a assinatura do contrato respectivo.

Art. 9º O credenciamento não obriga a administração pública a contratar.

Art. 10. A administração deve permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

§1º Haverá republicação do edital, com periodicidade não superior a vinte e quatro meses, para garantir a publicidade efetiva do procedimento.

§2º A depender do objeto e de forma devidamente motivada, o edital poderá estipular prazo para a assinatura de novos contratos, de modo a permitir melhor fiscalização e controle do fornecimento do bem ou serviço por parte dos credenciados.

Art. 11. O edital fixará as condições e prazos para a denúncia ao credenciamento, obedecendo aos seguintes critérios:

I - o pedido de descredenciamento pelo interessado, sem a aplicação de penalidades administrativas, poderá se dar antes da assinatura do contrato, ou relativamente a novos contratos com o mesmo objeto, após a contratação, as hipóteses de rescisão serão regidas pelos próprios instrumentos contratuais;

II - o descredenciamento por ato da administração pública poderá se dar, dentre outras hipóteses condizentes com o objeto do credenciamento:

a) por desinteresse da administração no objeto, devidamente fundamentado no processo administrativo respectivo;

b) por descumprimento das condições mínimas para a contratação por parte dos credenciados;

c) pela rescisão do contrato decorrente do credenciamento por culpa do credenciado;

d) pela aplicação das penalidades de impedimento de licitar e contratar com a administração pública ou Declaração de Inidoneidade.

Parágrafo único. A ausência de manutenção das condições iniciais, o descumprimento das exigências deste decreto, do edital, do contrato ou da legislação pertinente poderá ensejar o descredenciamento do interessado, observado o contraditório e a ampla defesa.

Com efeito, o referido decreto, em seu Art. 12 e seguintes, regulamentam de forma específica a hipótese do credenciamento na sua forma paralela e não excludente, vejamos o texto legal:

Art. 12. Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, o edital deverá prever os critérios objetivos de distribuição da demanda, podendo ser adotados, dentre outros, os seguintes:

I - convocação dos credenciados por ordem de inscrição:

II - sorteio;

III - localidade ou região onde serão executados os trabalhos.

§1º Será considerado o dia da inscrição aquele em que todos os documentos exigidos no edital forem apresentados na sua completude e regularidade.

§2º O sorteio de que trata o inciso II será realizado em sessão pública, e o comparecimento do credenciado à sessão é facultativo.

Art. 13. É vedada a indicação, pelo órgão ou entidade contratante, de credenciado para atender demandas.

Art. 14. A lista contendo a ordem de contratação dos credenciados será permanentemente disponibilizada no sítio eletrônico oficial do Município do Cabo de Santo Agostinho e do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento.

Ou seja, o regulamento interno do município 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.

Uma atenção especial merece o disposto no incisos I do artigo supracitado, tendo em vista que esse estabelece a forma de escolha da pessoa jurídica credenciada no momento da execução do serviço, devendo ser respeitado portanto a ordem de credenciamento, bem como, somente poderá ser realizado novo chamamento para execução daquele primeiro convocado após toda a lista de credenciados ter sido contemplada.

Sendo assim, o controle do setor que autoriza os serviços e o chamamento das referidas empresas deverá ter um controle extremamente preciso, onde deverá constar a lista de credenciados, pela ordem de credenciamento, a quantidade de serviços que cada um prestou, e quem foi o último a ser convocado.

Insta orientar ainda que, o credenciamento terá que ser divulgado e mantido à disposição do público, no Sítio Eletrônico do Município e no PNCP.

Diante do exposto, ao analisar os autos do presente processo administrativo, é possível verificar que os requisitos legais foram preenchidos, bem como, é possível verificar a existência nos autos do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar bem como do Termo de Referência, documentos esses que são obrigatórios para o presente caso.

Ademais, quanto a formação dos preços, é possível verificar nos anexos o Formulário de pesquisa de preços, o qual diz respeito ao preço dos serviços elencados na planilha de preços do edital, consta aos autos pesquisa de preços baseada através da Tabela CMED 2025, devidamente elaborada pela Gerente da CAF, Sra. Elane Mendes De Lima.

Dessa forma, uma vez atendida a recomendação supracitada, a pesquisa estará em conformidade com o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Importa registrar que é do Ordenador de Despesas a decisão sobre a melhor solução a ser escolhida para se chegar à definição do objeto do certame e respectiva de valor, observando-se melhor oportunidade de conveniência quando da contratação, preservando o interesse público e efetividade, desde que respeitada a orientação prevista na lei.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, após a análise da minuta do Edital e respectivos anexos, verifica-se a possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente recomendados acima, posto que atendidas as exigências legais previstas na Lei de Licitações e Contratos.

Após os ajustes necessários, pode dar prosseguimento ao presente credenciamento sem a necessidade de remeter os autos a presente assessoria jurídica.

É o parecer.

Cabo de Santo Agostinho/PE, 12 de setembro de 2025.



Eduardo Jorge de Melo Martins
Assessor Jurídico
OAB/PE 41.674