PARECER JURÍDICO N° 007/2026 referente ao Credenciamento 002/2026/FMS

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos
ASSUNTO: Análise de processo de contratação. Inexigibilidade. Credenciamento.
OBJETO DA CONTRATAÇÃO: Credenciamento de instituições públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, prestadoras de serviços de saúde, devidamente habilitadas, para a prestação de serviços especializados de média e alta complexidade, compreendendo a realização de consultas médicas especializadas, procedimentos de diagnóstico por imagem, serviços de hemodinâmica e atendimentos na especialidade de oftalmologia, não ofertados pelas Unidades Básicas de Saúde do Município de Monte Castelo/SC, com a finalidade de complementar a rede municipal de atenção à saúde, atendendo às demandas e necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, em conformidade com a legislação vigente e com as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE NÃO OFERTADOS PELO SUS. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Saúde encaminha para análise da Procuradoria o presente processo de contratação para emissão de parecer, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021.

Constam no processo administrativo:

1) Documento de formalização da demanda;

2) Estudo Técnico Preliminar;

3) Orçamentos e mapa comparativo de preços;

4) Termo de referência;

5) Minuta do edital.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer se baseia exclusivamente nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo em análise, não cabendo à Procuradoria se manifestar sobre a conveniência e oportunidade do ato administrativo, mas sim sobre a sua legalidade e regularidade jurídica.

Nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a regra para contratações públicas é a realização de licitação. Entretanto, o próprio legislador previu hipóteses excepcionais nas quais a licitação é dispensável ou inexigível, conforme estabelecido nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se o presente expediente de processo administrativo de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, pautada no art. 74, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal n. 2.687/2024, visando o credenciamento de instituições públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, prestadoras de serviços de saúde, devidamente habilitadas, para a prestação de serviços especializados de média e alta complexidade, compreendendo a realização de consultas médicas especializadas, procedimentos de diagnóstico por imagem, serviços de hemodinâmica e atendimentos na especialidade de oftalmologia, não ofertados pelas Unidades Básicas de Saúde do Município de Monte Castelo/SC.

II.1 – Da Fundamentação Legal do Credenciamento

O credenciamento é o ato administrativo que convoca particulares de uma mesma atividade econômica ou social, que preencham os requisitos editalícios e anuam com os valores unilateralmente fixados pela Administração, a fim de, independentemente de competição, contratarem com o Poder Público para a execução de certas atividades materiais.

Além disso, a Lei n. 14.133/2021 estabelece que nos casos em que o objeto contratado (serviços ou bens) for passível de credenciamento estará a Administração autorizada a reconhecer a seleção do contratado e demais condições ajustadas em um procedimento de contratação direta (inexigibilidade de licitação), prevista no art. 74, IV, que assim prescreve:

> 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;

Dessa forma, para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Nota Técnica N. TC-12/2024):

> O processo de credenciamento deve passar por fase preparatória, na qual a Administração deve observar, no que couber, os requisitos do art. 72 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A etapa externa desse instituto se inicia com a publicação do instrumento convocatório do credenciamento em sítio eletrônico oficial.

Nos termos do artigo 3º do Decreto Municipal nº 2687/2024, o credenciamento pode ser adotado nas seguintes hipóteses:

1. Contratações paralelas e não excludentes, quando há a necessidade de contratação simultânea de diversos fornecedores para atender a demanda;
2. Mercados fluidos, quando os preços e condições variam constantemente, inviabilizando um processo licitatório com preço fixo;
3. Serviços em que a escolha do fornecedor está a cargo do usuário final, como ocorre em atendimentos médicos ou serviços técnicos específicos.

Na sequência, exige o Decreto, em seu artigo 6º, que:

> A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial: I – aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no inciso IV do caput do

art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e II – à necessidade de análise da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação.

Ao analisar os autos, verifica-se que, no geral, estão presentes os documentos exigidos pela legislação e cabíveis até o momento. O TR contém, em síntese, os elementos previstos nos incisos do artigo 6, inciso XXIII. O ETP de igual forma, contém os principais elementos do artigo 18, §1º, da Lei 14.133/2021.

No TR consta a motivação fática para a adoção da contratação por inexigibilidade, por meio do procedimento auxiliar de credenciamento, fundamentando tratar-se de contratação paralela e não excludente, descrevendo a necessidade permanente e continuada de serviços especializados de média e alta complexidade, bem como as limitações estruturais e operacionais da rede própria municipal para sua prestação direta. Ademais, a opção pelo credenciamento foi justificada como meio de complementar a rede pública de saúde, ampliar o acesso da população, garantir a continuidade do serviço e atender situações críticas, sem exclusividade e sem limitação prévia do número de prestadores, permitindo a habilitação de todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos. Tais elementos evidenciam a inviabilidade de competição, na medida em que é vantajoso para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas, considerando o objeto a ser contratado, enquadrando-se a hipótese no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o que fundamenta a inexigibilidade da licitação.

Nota-se também que foi feita a estimativa de preços, nos termos do artigo 23, de Lei de Licitações, conforme o mapa de preço anexo. Para a formação da cesta de preços foi utilizada contratação anterior deste Ente e contratações similares.

Diante do exposto, não há considerações a serem feitas.

II. 2 – Da necessária observância a princípios inerentes ao credenciamento

Nos termos do art. 79, da Lei n. 14.133/2021, o procedimento de credenciamento deve observar regras gerais que se aplicam a todo e qualquer credenciamento, independentemente do objeto contratado.

Nesse sentido, deverão ser observadas, no procedimento em análise, as seguintes diretrizes:

a) manutenção de edital de credenciamento permanentemente disponível em sítio eletrônico oficial, de modo a permitir o cadastramento contínuo de novos interessados, sendo vedada a fixação de prazos que limitem injustificadamente o acesso ao credenciamento enquanto perdurar o interesse público;

Quanto a essa exigência, importante destacar que o TCU, no acórdão 2192 de 2025, fixou recente entendimento acerca do alcance do termo cadastro permanente de interessados:

> […] 54. Ao nosso ver, não há conflito entre as duas normas. Se, de modo transparente e prévio, o edital estabelecer um prazo razoável para a entrega da documentação, estará garantido que, naquele período, qualquer interessado realize o seu cadastramento. Não é obrigatório, nem lógico, que o edital de chamamento fique indefinidamente aberto. O importante é que, durante o prazo estabelecido no edital, não haja impedimento a que qualquer interessado se credencie, sendo esse um sentido juridicamente válido de “cadastramento permanente”.
> 55. Seria ilícito, e isso foi aventado nos autos, que, preenchido o número de vagas, fosse interditada a inscrição de novos interessados, antes de encerrado o prazo de inscrição previsto no edital.
> 56. No Credenciamento n.º 1/2023 (peça 4), questionado nestes autos, foi estabelecido o início do prazo das inscrições em 31/7/2023, e o final em 15/8/2023. Durante esse interregno, todos os interessados podiam se cadastrar. Haveria irregularidade se, cadastrada uma quantidade de peritos igual ao número de vagas, fossem bloqueados, ainda dentro do prazo de inscrição, novos cadastramentos. No entanto, não há nos autos, nem se extrai do texto do edital, evidências de que

> isso ocorreu.
> 57. Poderia ser interpelado se o prazo de 15 dias do Credenciamento n.º 1/2023 foi ou não suficiente para garantir uma maior participação de profissionais peritos no chamamento. Porém, não há como formar esse juízo sem um conhecimento mais aprofundado das necessidades do Porto de Paranaguá/PR. O que se obtém do edital é que ele previu 35 vagas de peritos em 5 especialidades (peça 4, p. 2), não parecendo desproporcional, para este quantitativo, a fixação de 15 dias para inscrições.
> 58. Note-se que o art. 18 do Decreto n.º 11.878/2024 estabelece que o resultado, com a lista de credenciados relacionados de acordo com o critério estabelecido no edital, será publicado e estará permanentemente disponível e atualizado no PNCP, e o art. 7.º, inciso IV, do Decreto prescreve que o edital de credenciamento conterá prazo para análise da documentação para habilitação. Tais normas agasalham a ideia de limite ao cadastramento contínuo de novos interessados nos credenciamentos, sendo compatíveis, nesse sentido, com a fixação de prazo certo e finito de dias nos editais para a inscrição de prestadores.
> 59. Portanto, ao contrário da AudContratações, não vislumbramos que a IN/RFB n.º 2.086/2022, e o Credenciamento n.º 1/2023, tenham infringido o art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, de modo que, quando a lei aduz que a Administração divulgará e manterá à disposição do público edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o “cadastramento permanente” de novos interessados, a mencionada permanência restringe-se ao período de inscrição de prestadores, previsto obrigatoriamente nos editais.

Assim, não há impedimento, nos termos do que restou decidido pelo TCU, à fixação de prazo pela para a apresentação da documentação. Contudo, considerando a prática administrativa, nos termos do que restou fixado no parecer jurídico de n. 6, desta Procuradoria, recomenda-se a fixação de prazo de vigência do edital de licitação do credenciamento, a fim de que não fique vinculado ao prazo estipulado para a documentação. Da análise da minuta do edital de licitação, verifica-se que a recomendação foi atendida.

b) vedação à limitação do número de credenciados, devendo ser credenciados todos os interessados que preencham os requisitos previamente definidos no edital;

c) definição prévia e objetiva das condições padronizadas de contratação, inclusive quanto ao valor da contratação ou aos critérios objetivos para sua definição, conforme a natureza do objeto;

d) estabelecimento de critérios objetivos, impessoais e previamente definidos para a distribuição da demanda, quando não for possível a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, sendo admitidos, entre outros, critérios como sorteio, rodízio ou pontuação objetiva;

e) vedação à adoção de critérios subjetivos ou meramente cronológicos, como a ordem de protocolo da documentação, por afrontarem os princípios da isonomia e da impessoalidade;

f) garantia de alternância e distribuição equânime das contratações entre os credenciados, afastando-se qualquer possibilidade de escolha discricionária do contratado pela Administração;

g) restrição das exigências de habilitação aos requisitos expressamente previstos na legislação, vedada a inclusão de exigências desproporcionais ou sem amparo legal que possam restringir indevidamente a competitividade.

O descumprimento dessas diretrizes compromete a regularidade do procedimento de credenciamento e pode ensejar apontamentos pelos órgãos de controle, razão pela qual recomenda-se expressamente a sua integral observância na condução do certame.

II. 3 – Da minuta do edital e do contrato

A minuta do edital de credenciamento preenche todos os requisitos legais, uma vez que identifica o objeto, estabelece as condições para credenciamento e julgamento, o prazo de vigência, as obrigações das partes, o valor estimado, a dotação orçamentária, a fiscalização do contrato (que será feita pelos

fiscais constantes no Estudo Técnico Preliminar) e as sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento.

Ainda, verifica-se que contém, de maneira geral, o previsto no artigo 7º, do Decreto n. 2687/2024, quais sejam:

> Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:
>
> I – descrição do objeto;
>
> II – quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;
>
> III – requisitos de habilitação e qualificação técnica;
>
> IV – prazo para análise da documentação para habilitação;
>
> V – critério para distribuição da demanda, quando for o caso;
>
> VI – critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;
>
> VII – forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;
>
> VIII – prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;
>
> IX – condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do caput do art. 3º deste Decreto;
>
> X – hipóteses de descredenciamento;
>
> XI – minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;
>
> XII – modelos de declarações;
>
> XIII – possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e
>
> XIV – sanções aplicáveis.

> § 1º O edital definirá os valores fixados e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros. § 2º Na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação. § 3º Para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores. § 4º Na hipótese de credenciamento para fornecimento de bens, a administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de análise da documentação ou no período de vigência do contrato, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

Destaca-se que o artigo 4º do Decreto Municipal nº 2687/2024 reforça que o credenciamento não obriga a Administração a contratar todos os credenciados, mas apenas aqueles necessários no momento oportuno, garantindo flexibilidade e economicidade ao processo.

Por fim, necessário relembrar que a divulgação do edital será feita por meio do Diário Oficial do Município e site oficial da Prefeitura, garantindo ampla publicidade e oportunidade de participação a todas as empresas interessadas.

III – CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos, a Procuradoria opina de forma favorável ao prosseguimento do processo para credenciamento e contratação de empresas para a realização do objeto em análise, observadas as disposições contidas nesse parecer.

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é meramente opinativo e não vinculante.

Monte Castelo, 03 de fevereiro de 2026.

THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942

Assinado de forma digital por THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942
Dados: 2026.02.03 09:54:40 -03'00'

Thaís Cristal Bressan
Procuradora Municipal
OAB/SC 73.139-A