

PARECER JURÍDICO

CHAMAMENTO PÚBLICO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2025

1. RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo que tramita eletronicamente através do sistema e-Ciga e que tem por objeto “O Credenciamento de prestadores de serviços de saúde para atendimento aos usuários referenciados pela rede básica de saúde dos municípios consorciados ao CISAMAVI, nos procedimentos da Tabela SIASUS, sendo: Grupo 02 e seus Subgrupos; Grupo 03 – Subgrupos 01, 02, 03 e 09; Grupo 04 – Subgrupos 01 e 05”.

Recebido o processo em carga, denota-se que se encontram juntados os seguintes documentos:

- Requerimento de adesão dos municípios;
- Documento de Formalização de Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Resoluções CISAMAVI
- Termo de Referência;
- Minuta do Edital.

A Assessoria Jurídica, buscando uma análise objetiva do cumprimento das regras legais aplicáveis ao tipo de contratação e, ainda, visando adotar uma manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação, nos termos do art. 53, § 1º da Lei nº 14.133/2021:

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;

Ao dissertar sobre o dispositivo acima, José Anacleto extrai as seguintes deduções sobre o objeto de análise da Assessoria Jurídica:

O parecer jurídico é instrumento de controle prévio de legalidade (art. 53, caput da NLLC). A manifestação jurídica deve versar sobre todo o processo licitatório, e não apenas sobre a minuta do instrumento convocatório. Assim, todos os elementos indispensáveis à contratação devem ser avaliados.

Sobre a atuação da assessoria jurídica prevê o art. 15 da Resolução nº 9 de 31 de março de 2023 do CISAMAVI, que “*Estabelece regras e diretrizes para aplicação da Lei nº 14.133/2021, no âmbito do Consórcio Público Interfederativo de Saúde e Multifinalitário do Alto Vale do Itajaí (CISAMAVI) e dá outras providências.*”

Art. 15. A assessoria jurídica do CISAMAVI prestará permanente apoio ao agente de contratação, ao pregoeiro, à equipe de apoio, à comissão de contratação, aos gestores e aos fiscais dos contratos.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO:

Na fase preparatória de uma contratação, deve-se observar o art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 18. A 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Pelo que consta dos autos, observa-se que foram cumpridos os requisitos supratranscritos.

2.2. DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO ADOTADA:

Verifica-se a necessidade da análise da escolha de um processo de inexigibilidade de licitação através de chamamento público para credenciamento, sendo uma forma de contratação direta pela administração, que tem como fundamento a inviabilidade de competição. O credenciamento é o procedimento administrativo previsto no art. 79, da Lei nº 14.133/2021, pelo qual a Administração convoca todos os interessados em lhe fornecer produtos e/ou serviços, desde que satisfeitos os requisitos previamente estipulados, diante da situação de inviabilidade de competição em determinado setor.

Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

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;

Outrossim o credenciamento poderá ser amplamente utilizado nos casos em que não seja viável a escolha de apenas um particular para suprir os interesses da Administração; nas situações em que a efetiva satisfação da necessidade pública demanda a constituição de uma espécie de *banco de fornecedores*, composto por todos os particulares que preenchessem requisitos previamente fixados em regulamento, e que seriam convocados, segundo critérios objetivos de distribuição, para firmar contratos à medida em que isso se fizesse necessário.

Em linhas gerais, a lei 14.133/2021 conferiu ao credenciamento esse uso. Nesse sentido, a definição prevista no inciso XLIII do artigo 6º:

Art. 6º Para fins dessa lei considera-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.

Com efeito o papel do credenciamento é permitir à Administração a seleção de todos os particulares que preencham os requisitos necessários para o fornecimento de determinado bem ou serviço, de forma a facilitar futuras contratações.

Portanto, quanto à escolha de um processo de inexigibilidade de licitação através de chamamento público para credenciamento como forma para aquisição do objeto, não se vislumbra impedimento.

2.3. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

Acerca do Estudo Técnico Preliminar (ETP) preveem os artigos 6º e 18º da lei 14.133/2021:

“Art. 6º. Para fins dessa Lei, considera-se:

(...)

XX - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

(...)

Art. 18. (...)

§ 1º estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.”

É na fase interna que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações. Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade.

Na fase de planejamento está contida a aferição do preço da contratação, de modo que, observado o levantamento realizado, constatou-se que foram informadas as previsões de demanda encaminhadas pelos municípios consorciados, bem como os preços já previamente determinados através da tabela SUS e demais documentos que demonstram a formação do preço para o objeto pretendido.

Com efeito, apregoa a 14.133/2021 acerca da pesquisa de preços no artigo 23.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

E a Resolução nº 09 do CISAMAVI em seu inciso II do artigo 25, traz os parâmetros de utilização para a formação do preço estimado.

Art. 25. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

(...)

II. contratações similares feitas pela administração pública federal, distrital, estadual ou municipal, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços;

A presença dos requisitos legais no documento apresentado para análise se constata nos itens indicados:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (Item 1)
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; (Item 3)
- III - requisitos da contratação; (Item 4)
- IV - estimativas das quantidades para a contratação; (Item 5)
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; (Item 6)
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; (Item 7)
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; (Item 8)
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; (Item 9)
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; (Item 10)
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; (Item 13)
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; (Item 11)
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; (Item 12)
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (Item 14)

Conclui-se, portanto, que os requisitos necessários à confecção do referido documento foram preenchidos pelo órgão solicitante.

2.4. DO TERMO DE REFERÊNCIA:

A definição de Termo de Referência está prevista no art. 6º da NLLC:

Art. 6º: Para fins dessa Lei, considera-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e objetivo da contratação, classificação dos objetos comuns, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Credenciante e do Credenciado, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos.

2.5. DAS CONDIÇÕES DO EDITAL:

No que tange às estipulações presentes no edital, entende-se, estarem de acordo com a legislação aplicável a espécie, notadamente as questões relativas às condições de habilitação e as declarações pelas quais os interessados estão incumbidos de entregar.

2.6. DA MINUTA DE CONTRATO:

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I – o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;

- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública e não se enquadrando como contratação de alto valor.

No que tange às estipulações presentes no edital, entende-se, estarem de acordo com a legislação aplicável a espécie, notadamente as questões relativas às condições de habilitação e as declarações pelas quais interessados estão incumbidos de entregar.

3. DA CONCLUSÃO:

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 e artigo 17 da Resolução nº 09 do CISAMAVI, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a devida obediência aos ditames da lei 14.133/2021, razão pela qual conclui-se pela devida aprovação e opina-se pelo prosseguimento do processo, recomendando-se a observância das publicações.

É o parecer.

Rio do Sul, 30/05/2025.

Lorena Schmidt
OAB/SC 66.815