



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 163/2024

Ementa. Chamamento público para credenciamento de pessoas jurídicas especializadas para prestação de serviços de consulta médica aos usuários do Sistema Único de Saúde de Canoas. Lei nº 14.133/21. Decreto Municipal nº 549/2023. Secretaria Municipal da Saúde. Parecer favorável, **com condições.**

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo SEI nº **24.0.000021913-0**, no qual se busca o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas para prestação de serviços de consulta médica aos usuários do Sistema Único de Saúde de Canoas
2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** estudo técnico preliminar; **(ii)** termo de referência; **(iii)** justificativa assinada pelo Secretário Municipal; **(iv)** pesquisa de preços; **(v)** minuta do termo de credenciamento; **(vi)** minuta do edital de chamamento público.
3. Registra-se que o documento 0698675 não está acessível. Diante disso, o seu teor não foi levado em consideração quando da elaboração do presente parecer.
4. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

5. O art. 53 da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

6. Consoante se extrai do dispositivo legal transcrito, os processos licitatórios devem ser objeto de prévia análise jurídica. Cabe ao órgão de assessoramento jurídico, inclusive, manifestar-se em processos que tenham como objetivo a contratação por inexigibilidade de licitação, tal qual o caso em tela.

7. No âmbito do Município de Canoas, é da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos a competência para realizar análise jurídica de processos envolvendo licitações e contratações públicas. Nesse sentido, é o que se extrai do Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações**.*

(...)

8. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria realizar a análise jurídica no caso em tela.

II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

9. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

10. Ao que se verifica, o dispositivo legal transcrito foi observado no caso em tela.

II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

11. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

12. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

13. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

14. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**.*

15. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

16. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário*

17. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

18. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

III.A QUANTO A QUESTÕES GERAIS

19. Ao que se extrai do contido nos autos, pretende-se a realização de um chamamento público para credenciamento de pessoas jurídicas especializadas. Caberá a essas a realização de consultas médicas nas mais diversas especialidades, consoante consta no subitem 1.3.1 da minuta de edital:

1.3.1. Prestação do serviço com médicos especialistas, abrangendo as seguintes especialidades: Cardiologista Adulto, Cardiologista Vascular, Cardiologista Pediatra, Endocrinologista Adulto, Gastroenterologista, Hematologista, Nefrologista, Neurocirurgião, Neurocirurgião Pediátrico, Neurologista Adulto, Neurologista Pediátrico, Otorrinolaringologista, Pneumologista, Dermatologista, Proctologista. As consultas serão realizadas por profissionais médicos habilitados vinculados ao Credenciado e serão agendadas previamente pela Diretoria de Regulação do Município, respeitando a ordem da fila de espera para cada especialidade.

20. Ressalvado equívoco, não consta nos autos informação se cada credenciada deverá oferecer atendimento em todas as especialidades médicas indicadas no edital. Dito de outra forma, não foi estabelecido se haverá possibilidade de um interessado se credenciar para realizar atendimentos quanto a parte das especialidades indicadas.

21. Haja vista o exposto, **recomenda-se** que o gestor avalie a possibilidade de permitir o credenciamento para realização de atendimento em parte das especialidades médicas indicadas na minuta do edital e no termo de referência. Em se entendendo que cada credenciada deverá disponibilizar profissionais para atendimento em todas as especializações, **recomenda-se** seja apresentada a devida justificativa.

22. Observa-se que a exigência que cada credenciada ofereça atendimento em todas as especialidades indicadas poderá restringir a participação. Cabe ao gestor avaliar tal questão, definindo quanto à necessidade das credenciadas disporem de profissionais para atendimento em todas as especializações médicas listadas.

23. O credenciamento é tratado pela Lei nº 14.133/21 como sendo um procedimento auxiliar, cuja finalidade consiste na contratação por inexigibilidade de licitação. Sendo assim, deve ser observado o que estabelece o artigo 72 da Nova Lei de Licitações:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

24. Por expressa disposição legal, há exigência de pesquisa de preços. Tal pesquisa deve ser realizada de acordo com o que determina o art. 23 da Lei nº 14.133/21:

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.

§ 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.

(...)

25. O dispositivo legal transcrito prevê cinco parâmetros para realização da pesquisa de preços. Devem ser priorizados, no entanto, aqueles indicados nos incisos I e II do § 1º. Nesse sentido, é o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

que se extrai do artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, aplicável no âmbito municipal por força do artigo 3º do Decreto Municipal nº 390/2023:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório 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:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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 - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

(...)

26. No caso em tela, a pesquisa de preços foi realizada com base em outras contratações públicas, dados de pesquisa pública em mídia especializada e orçamento apresentado por potencial fornecedor. Registra-se, assim, que foram utilizados três dos cinco parâmetros previstos no artigo 23, § 1º, da Lei nº 14.133/21, um dos quais está indicado como prioritário pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

27. É perfeitamente possível que a pesquisa de preços não utilize todos os parâmetros previstos na legislação. Observa-se, no entanto, que o objetivo da pesquisa é identificar qual efetivamente é o valor dos serviços que se pretende contratar.

28. Na busca pela identificação do real preço de mercado dos serviços que se pretende contratar, recomenda-se que a “cesta de preços” seja a mais ampla possível, evitando-se que se considere para formação do valor de referência preços que não estejam de acordo com aqueles praticados pelo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

mercado. Sendo assim, alerta-se o gestor que, sempre que possível, deverá ampliar a pesquisa de preços.

29. Há informação nos autos de que houve aferição pública de preços. O doc. 0697104, por outro lado, demonstra que foi encaminhada mensagem eletrônica para diversos fornecedores, solicitando-se a apresentação de orçamentos.

30. Acredita-se que a mensagem eletrônica com pedido de orçamentação tenha sido encaminhada para todos os fornecedores cujo contato seja conhecido por esta Administração Pública. **Em esse não sendo o caso**, no entanto, **deverá o gestor justificar a escolha dos fornecedores consultados**, consoante exige o artigo 23, IV, da Lei nº 14.133/21.

31. Quando da pesquisa de preços, deve o gestor atentar para o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à matéria:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

32. Consoante se extrai do exposto, deve ser feita avaliação crítica dos valores considerados para fins de pesquisa de preços, desconsiderando-se os que apresentem grande variação. Quanto a isso, foi informado nos autos que seriam desconsiderados os orçamentos que fossem superiores a 25% da média dos demais.

33. Analisando-se o que consta no doc. 0698402, verifica-se existem orçamentos superiores a 25% da média dos demais que não foram desconsiderados. Sendo assim, **recomenda-se** que o gestor reavalie a questão.

III.B QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (DOC. 0690810)

34. Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações.

35. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

36. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho¹:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

37. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

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:

(...)

§ 1º O 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;

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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.

(...)

38. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles²:

Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta senta, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da “pretensão contratual”.

Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.

39. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis do mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

40. No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos indica que há um número considerável de pessoas aguardando agendamento de consulta com médico especializado. A necessidade de atendimento, precisamente, foi indicada como sendo o problema a ser resolvido.

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 174.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

41. O ETP indicou a existência de diversas soluções disponíveis para solucionar o problema identificado. A partir de análise crítica, o gestor concluiu que a melhor solução ao caso seria a realização de um credenciamento. Pretende-se, em síntese, o credenciamento de pessoas jurídicas, as quais assumirão o compromisso de realizar atendimento médico de pacientes do Sistema Único de Saúde.

42. O estudo técnico preliminar juntado aos autos está de acordo com as exigências legais, tendo sido elaborado na fase inicial do planejamento do certame. No item 11, no entanto, o ETP indica que a contratação pretendida encontra respaldo no plano anual de contratações, não tendo tal documento sido juntado aos autos. Sendo assim, **recomenda-se** a sua juntada ao processo ou, alternativamente, seja indicado endereço eletrônico no qual poderá ser encontrado.

III.C QUANTO AO TERMO DE REFERÊNCIA (DOC. 0707470)

43. Referente à minuta do termo de referência, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. Ao tratar sobre o procedimento de credenciamento, os artigos 28 e 29 do Decreto Municipal nº 549/2023 dizem o seguinte:

Art. 28. Os credenciamentos serão instrumentalizados por meio da realização de chamamento público, onde são observados os critérios estabelecidos na lei de regência da licitação e poderá ser utilizado 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.

*Art. 29. O termo de referência da secretaria requisitante deverá estabelecer o objeto do credenciamento, valor a ser pago, os requisitos técnicos a serem avaliados e, **principalmente os critérios objetivos de distribuição ou encaminhamento dos serviços a fim de respeitar os princípios básicos da lei de regência do procedimento e coibir quaisquer privilégios entre os credenciados.***

a.1. O credenciamento é um instituto a ser utilizado quando se pretende a contratação de todas as empresas interessadas em prestar serviços em favor da Administração Pública. As hipóteses de cabimento constam no artigo 28 do Decreto Municipal nº 549/2023, dentre as quais tem-se a situação na qual se pretende a realização de contratações paralelas e não excludentes.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

a.2. Considerando a própria natureza do instituto, espera-se que sejam credenciadas diversas pessoas jurídicas. Em razão disso, é necessário que o termo de referência estabeleça critérios objetivos de distribuição ou encaminhamento dos serviços, consoante estabelece o artigo 29 do Decreto Municipal nº 549/2023. Tal regra visa coibir quaisquer privilégios entre os credenciados.

a.3. Ressalvado entendimento em sentido contrário, o termo de referência constante nos autos não apresenta critérios objetivos de distribuição ou encaminhamento dos serviços, o que é **necessário**. Diante disso, **devem ser realizados os respectivos ajustes**.

b. O **subitem 1.5**, ao tratar sobre a vigência da contratação, diz o seguinte:

1.5. Da vigência da contratação

1.5.1. A contratação vigorará por 12 meses contado(s) da data de recebimento da ordem de início de serviços pela contratada, prorrogável por até 60 (sessenta) meses, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

1.5.1.1. A prorrogação de que trata este item é condicionada à:

a) apresentação de relatório favorável da fiscalização do contrato, com ateste, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com a CONTRATADA;

b) demonstração de que o valor da Contratação permaneça economicamente vantajoso para a Administração

c) manifestação expressa do interesse da CONTRATADA na prorrogação e a comprovação de que mantém todas as condições de habilitação e qualificação;

d) renovação e/ou complementação da garantia da contratação, se for o caso.

b.1. Registra-se que, ao menos em tese, não se constata nenhuma ilegalidade do subitem transcrito, estando ele de acordo com os ditames da Lei nº 14.133/21. Em que pese isso, esta Diretoria Jurídica entende oportuno prestar alguns esclarecimentos quanto à matéria.

b.2. O presente feito tem como objetivo a realização de um chamamento público para credenciamento. Sendo assim, a finalidade do certame é a celebração de termos de credenciamento, os quais não se caracterizam como contratos. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho³:

O credenciamento não se confunde com o contrato administrativo, eis que se trata de ato administrativo unilateral prévio à dita contratação. O sujeito que obtém o credenciamento ainda não foi contratado. A contratação é um ato jurídico bilateral, que se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

b.3. Consoante se extrai do exposto por Marçal Justen Filho, o credenciamento não se confunde com o contrato administrativo. Esse é ato bilateral, ao passo que aquele é ato jurídico unilateral.

b.4. Ainda no que tange à diferença entre credenciamento e contrato administrativo, Ronny Charles Lopes de Torres diz o seguinte⁴:

Não se deve confundir o credenciamento com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele. A natureza jurídica do credenciamento não equivale à do contrato administrativo; ele é um procedimento auxiliar, produzido para justificar ulteriores contratações diretas. Esta percepção é fundamental para perceber que o credenciamento, enquanto procedimento auxiliar para registro de fornecedores aptos, não se submete estritamente ao regime jurídico do contrato administrativo, embora, obviamente, submeta-se integralmente ao regime jurídico de direito público.

b.5. Em razão do termo de credenciamento não ter natureza de contrato administrativo, o Decreto Municipal nº 549/23 diz o seguinte:

Art. 34. Os candidatos habilitados assinarão um termo de credenciamento, devidamente numerado, que estabelecerá o regramento do respectivo credenciamento, do qual serão originadas os encaminhamentos e contratações:

§ 1º Considerando não tratar-se de termo de contrato, os termos de credenciamento terão vigência por tempo indeterminado, desde que mantidas as condições de habilitação pelos credenciados, podendo porém ser extintos por conveniência da Administração Municipal.

§ 2º Para fins de verificação da manutenção das condições de habilitação pelos credenciados, a Administração Municipal poderá solicitar, a qualquer tempo, os devidos comprovantes.

§ 3º A verificação a que se refere o parágrafo anterior será feita, obrigatoriamente, a cada 12 (doze) meses a partir da data de assinatura do termo de credenciamento, sem necessidade de formalização de termo aditivo.

Art. 35. Para manutenção da isonomia entre os credenciados, os valores previstos nos termos de credenciamento serão automaticamente corrigidos quando ocorrerem as correções ou revisões dos valores previstos no edital de credenciamento que deu origem ao respectivo termo.

Art. 36. As contratações efetuadas com base nos credenciamentos, independentemente de sua instrumentalização por contrato ou empenho / ordens de serviços serão acompanhadas do respectivo termo de inexigibilidade de licitação e a respectiva publicação, nos termos da lei.

Art. 37. Somente serão instrumentalizados os PAs e submissão à JOA quando da efetivação das contratações.

Art. 38. As contratações originadas dos termos de credenciamento devem ser anexadas ao processo originário de cada credenciada.

b.6. Consoante se extrai dos dispositivos transcritos, o termo de credenciamento vigorará por prazo indeterminado. Sendo assim, alerta-se o gestor que o regramento previsto no subitem 1.5 do

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 517.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

termo de referência não poderá ser aplicado ao termo de credenciamento, mas apenas a eventuais contratos administrativos celebrados em decorrência dele.

b.7. Por força do que estabelece o artigo 34, § 1º, do Decreto Municipal nº 549/23, o termo de credenciamento vigorará por prazo indeterminado, não havendo que se falar em prorrogação. É possível, no entanto, que sejam celebrados contratos administrativos em decorrência do termo de credenciamento. Apenas aos referidos contratos poderão ser aplicadas as regras previstas no subitem 1.5 do termo de referência.

b.8. Por oportuno, registra-se que o fato do termo de credenciamento vigorar por prazo indeterminado não afasta a necessidade de avaliação periódica da presença dos requisitos de habilitação. Nesse sentido, é o que determina o Decreto Municipal nº 549/23:

Art. 33. Os requisitos de habilitação exigidos para o credenciamento serão analisados relativamente à habilitação jurídica e contábil pela secretaria responsável pelo processamento da licitação e relativamente à qualificação técnica pela secretaria requisitante.

§ 1º A verificação das condições de habilitação ao credenciamento será reavaliada a cada doze meses da assinatura dos termos de credenciamento, conforme disposto no §1º, no mesmo processo originário via convocação pela secretaria requisitante para a reapresentação da documentação prevista no edital.

§ 2º Os candidatos inabilitados poderão se candidatar novamente ao credenciamento com documentação escoimada das causas de sua inabilitação inicial.

b.9. Ainda referente ao subitem 1.5, observa-se que esse autoriza a prorrogação contratual por apenas sessenta meses. A Lei nº 14.133/21, no entanto, autoriza que o contrato de prestação de serviços continuados seja prorrogado por até cento e vinte meses. Sendo assim, recomenda-se seja revista a questão.

c. O **subitem 6.2** veda a participação de empresas reunidas em consórcio. Não se localizou, nos autos, no entanto, justificativa para tal vedação, o que é necessário, por força do artigo 15 da Lei nº 14.133/21:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

c.1. A vedação a participação de empresas reunidas em consórcio exige justificativa, na medida em que poderá representar restrição à competitividade. Eventual vedação deve se fundamentar em avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado. Nesse sentido, é o entendimento de Marçal Justen Filho⁵:

A Lei 14.133/2021 consagra, como regra, a admissibilidade da participação de consórcios. Mas admite que, no caso concreto, seja afastada essa solução.

Ou seja, a decisão de vedar a participação de consórcios deve ser antecedida de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.

d. Quanto ao **subitem 7.1.2**, recomenda-se seja avaliada a possibilidade de permitir que a comunicação seja realizada de forma eletrônica, desde que haja confirmação de recebimento.

e. No **subitem 8.1.4**, recomenda-se suprimir a expressão “decorrentes de dolo ou culpa”. Isso porque tal expressão poderia gerar dúvidas quanto à responsabilização em hipóteses onde a legislação prevê a aplicação da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva.

f. Ao tratar sobre o reajuste, o **item 11** diz o seguinte:

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 302.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

11. DO REAJUSTE

11.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de **12 (doze) meses** contados da data do orçamento estimado (Lei nº 14.133/2021, art. 92, § 3º).

11.2. Após o intervalo de 12 (doze) meses, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pelo CONTRATANTE, do **Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE**, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

11.2.1. O reajuste/reequilíbrio deverá ser pleiteado, protocolizando-o na Central de Atendimento ao Cidadão do Município, até o término do contrato ou até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que, se não for de forma tempestiva, haverá a preclusão do direito ao reajuste.

11.3. Caso o(s) índice(s) estabelecido(s) para reajustamento venha(m) a ser extinto(s) ou de qualquer forma não possa(m) mais ser utilizado(s), será(ão) adotado(s), em substituição, o(s) que vier(em) a ser determinado(s) pela legislação então em vigor.

f.1. Consoante já dito anteriormente, o caso em tela tem como finalidade a realização de um chamamento público, o qual resultará na celebração de termos de credenciamento. O reajuste dos valores descritos em tais termos deverá ser realizado na forma definida no artigo 35 do Decreto Municipal nº 549/23:

Art. 35. Para manutenção da isonomia entre os credenciados, os valores previstos nos termos de credenciamento serão automaticamente corrigidos quando ocorrerem as correções ou revisões dos valores previstos no edital de credenciamento que deu origem ao respectivo termo.

f.2. Por força do que estabelece o artigo 79 da Lei nº 14.133/21, o credenciamento deverá ser mantido aberto, permitindo-se a participação de novos interessados. Em razão disso, os valores previstos no instrumento convocatório deverão ser corrigidos periodicamente, o que acarretará o reajuste de todos os termos de credenciamento.

f.3. As regras previstas no item 11 do termo de referência não poderão ser aplicadas aos termos de credenciamento celebrados. Elas apenas poderão ser observadas caso, em decorrência de termo de credenciamento, seja celebrado contrato administrativo.

g. No **subitem 1.2.V do anexo I**, recomenda-se a adoção da seguinte redação: “prova de regularidade perante a Justiça do Trabalho, mediante apresentação de certidão emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho, em vigor”.

h. O **subitem 1.3.I do anexo I** estabelece que, para fins de qualificação econômico-financeira, deverá ser apresentada certidão negativa de falência, concordada ou recuperação judicial. Quanto à matéria, registra-se que o Tribunal de Contas da União admite que participem de certame licitatório empresas que estejam em recuperação judicial. Nesse sentido, é o que se verifica:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Admite-se a participação, em licitações, de empresas em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente afirmando que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório. Acórdão 1201/2020-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

A circunstância de a empresa licitante se encontrar em recuperação judicial ou extrajudicial não pode ser impeditiva para a sua participação em licitação, desde que demonstre capacidade econômico-financeira para a execução do contrato. Acórdão 1697/2023-Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA

h.1. Considerando o entendimento do TCU quanto à matéria, recomenda-se a revisão do subitem 1.3.I do anexo I, permitindo-se que participem do procedimento pessoas jurídicas que estejam em recuperação judicial.

i. Quanto aos requisitos para qualificação técnica, o **subitem 2.4 do anexo I** diz o seguinte:

2.4. Qualificação Técnica

I - Certidão de Registro e quitação de pessoa jurídica, dentro da validade, da empresa licitante junto ao Conselho Regional de Medicina (CRM) da localidade da sede da licitante, com indicação do objeto social compatível com o objeto licitado, conforme Resolução do CREMERS nº 02 de 2017;

II - Certidão de Registro e quitação de pessoa física, dentro da validade, do (s) seu (s) Responsável (eis) Técnico (s) responsável (is) pelo objeto da presente licitação, junto ao Conselho Regional de Medicina (CRM) da localidade da sede da licitante.

III - Atestado de Capacidade Técnica da licitante, que comprove ter a empresa executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresa privada, serviço de características técnicas similares ou superiores às do objeto do presente Termo de Referência, tendo como índice de maior relevância técnica a prestação de serviços de consulta médicas especializadas.

i.1. Referente aos itens I e II, recomenda-se seja revista a redação, a fim de que se exija apenas certidão de registro ou inscrição no CRM. Observa-se que o artigo 67, V, da Lei nº 14.133/21 não exige, para fins de habilitação, prova da quitação junto ao conselho de fiscalização profissional.

i.2. No mesmo sentido do exposto, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

É ilegal a exigência de prova de quitação com o Crea para fins de habilitação, pois art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade. O disposto no art. 69 da Lei 5.194/1966, que regulamenta o exercício dos profissionais de engenharia, não pode prevalecer diante do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nem da própria Lei 8.666/1993 (norma geral). Acórdão 2472/2019-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

É ilegal a exigência de quitação de anuidades do Crea para fins de habilitação, pois o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade. Acórdão 1357/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Não deve ser exigido dos licitantes, para fins de habilitação, prova de quitação de anuidades junto ao conselho de fiscalização profissional ao qual a empresa e os profissionais estejam ligados, pois essa exigência não está prevista em lei. Acórdão 505/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

É irregular, para fins de qualificação técnica, exigir certificado de quitação da empresa licitante ou do seu responsável técnico emitido por conselho de fiscalização profissional. Acórdão 806/2016-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

A exigência de prova de quitação da licitante e de seus responsáveis técnicos junto ao conselho de fiscalização profissional viola o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993. Acórdão 7982/2017-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

i.3. Quanto ao item III subitem 2.4, registra-se não haver, ao menos em tese, ilegalidade na exigência. Observa-se, no entanto, que a exigência de atestado de capacidade técnica deve se limitar às parcelas de maior relevância. Sendo assim, quando da análise dos documentos a serem apresentados pelos interessados, não se deve exigir identidade exata entre o objeto da contratação e os serviços previamente prestados.

j. Recomenda-se haja conferência da numeração dos itens e subitens do termo de referência. Observaram-se incorreções a partir do subitem 2.4.

k. Recomenda-se que o gestor avalie a possibilidade de trazer maior detalhamento no termo de referência quanto a gestão e fiscalização dos termos de credenciamentos, estabelecendo procedimentos de fiscalização, consoante determina o artigo 2º, XI, do Decreto Municipal nº 549/2023:

Art. 2º No âmbito da Administração Municipal, entende-se por:

(...)

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

a) 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;

b) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

c) a especificação do bem ou do serviço, com a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

e) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

f) requisitos específicos da contratação, tais como habilitação técnica e financeira;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- g) 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, como definição do regime de execução, prazo de vigência, e se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- h) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- i) critérios de medição, inclusive atingimento de metas, quando for o caso, de prestação de contas e de pagamento;*
- j) forma e critérios de seleção do fornecedor, com a motivação da escolha do fornecedor quando se tratar de dispensa ou inexigibilidade de licitação;*
- k) 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;*
- l) adequação orçamentária;*
- m) sanções a serem aplicadas no caso de descumprimento contratual;*
- n) procedimentos a serem adotados para fiscalização do contrato;***
- o) obrigações da contratada, relativas à execução do objeto.*

III.D QUANTO AO EDITAL (DOC. 0707639)

44. Referente à minuta do edital, chama-se atenção para as seguintes recomendações:
- a. Observa-se que diversas regras previstas no termo de referência foram replicadas na minuta do edital. Sendo assim, sugere-se que o gestor revise esse documento, observando as considerações feitas no presente parecer quanto ao termo de referência.
 - b. Sugere-se a revisão dos **subitens 13.1 e 13.2**. Isso porque o subitem 1.1.1 estabelece que os documentos necessários ao credenciamento serão encaminhados de forma eletrônica, não havendo entrega de envelope.
 - c. Recomenda-se a revisão dos **subitens 13.3, 13.4 e 13.5**, na medida em que o credenciamento será mantido aberto por prazo indeterminado, não havendo sessão de abertura de licitação.
 - d. O **item 16** trata das hipóteses de descredenciamento. Recomenda-se que, ao final do subitem 16.2, seja acrescido “assegurado o contraditório e a ampla defesa”.
 - e. Ainda quanto ao descredenciamento, recomenda-se conste na minuta do edital a possibilidade de extinção em razão de pedido formulado pela credenciada, bem como em decorrência de interesse público.
 - f. Sugere-se seja incluído no edital a informação de que, após a publicação nos veículos legais, ele ficará disponível no sítio eletrônico do Município em caráter permanente, consoante estabelece



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

o artigo 32 do Decreto Municipal nº 549/2023, permitindo-se o cadastramento de novos interessados.

g. **Deve** constar na minuta do edital a informação de que, nos termos do artigo 33 do Decreto Municipal nº 549/2023, as condições de habilitação ao credenciamento serão reavaliadas a cada doze meses da assinatura do termo de credenciamento.

h. Recomenda-se conste expressamente na minuta do edital que os candidatos inabilitados poderão se candidatar novamente ao credenciamento, devendo apresentar documentação escoimada das causas de sua inabilitação inicial.

i. **Deve** constar na minuta do edital que, nos termos do artigo 34 do Decreto Municipal nº 549/2023, os termos de credenciamento, que não se tratam de termos de contrato, terão vigência por tempo indeterminado, desde que mantidas as condições de habilitação pelos credenciados, podendo ser extintos por conveniência da Administração Pública.

j. **Deve** constar na minuta do edital que, para fins de verificação da manutenção das condições de habilitação pelos credenciados, a Administração poderá solicitar, a qualquer tempo, a exibição dos devidos comprovantes.

k. Por força do que estabelece o artigo 35 do Decreto Municipal nº 549/2023, **deve** constar na minuta do edital que os valores previstos nos termos de credenciamento serão automaticamente corrigidos quando ocorrer a correção ou revisão dos valores previstos no edital de credenciamento que deu origem ao respectivo termo. **Deve** constar, ainda, definição da maneira pela qual será realizada a correção dos valores previstos no edital.

l. Recomenda-se conste na minuta do edital referência ao Decreto Municipal nº 549/2023, o qual regulamenta o instituto do credenciamento no âmbito do Município de Canoas.

m. O Decreto Municipal nº 549/2023 não traz o detalhamento dos elementos que devem constar no edital de chamamento público. Diante disso, deve ser observada a regulamentação federal, consoante permite o artigo 3º do Decreto Municipal nº 390/2023.

m.1. No âmbito federal, a matéria é tratada no artigo 7º do Decreto nº 11.878/2024, o qual diz o seguinte:

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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- 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.

m.2. Analisando-se a minuta de edital constante nos autos, verifica-se que ela não prevê quantitativo estimado de cada item e prazo para análise dos documentos de habilitação. Além disso, não está definido forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos.

m.3. **Deve** a minuta do edital trazer as informações referidas no parágrafo anterior.

n. Registra-se, por fim, ser necessário que o gestor retifique na minuta do edital eventuais pontos modificados no termo de referência e no estudo técnico preliminar, a fim de que haja sincronia entre os documentos.

III.E QUANTO À MINUTA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO (DOC. 0707639)

45. Referente à minuta do termo de credenciamento, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. Recomenda-se conste na minuta do termo de credenciamento referência ao Decreto Municipal nº 549/2023, o qual regulamenta o instituto do credenciamento no âmbito municipal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- b. Observa-se que diversas regras previstas no termo de referência e no edital foram replicadas na minuta do termo de credenciamento. Sendo assim, sugere-se que o gestor revise esse documento, observando as considerações feitas no presente parecer quanto ao termo de referência e à minuta do edital. A título de exemplo, observa-se que os critérios de reajuste previsto na cláusula terceira não estão de acordo com o que estabelece o Decreto Municipal nº 549/2023, devendo o gestor observar que o termo de credenciamento não se caracteriza como termo de contrato administrativo. O mesmo se verifica na cláusula sétima, a qual estabelece prazo de vigência ao termo de credenciamento, o que contraria o artigo 34, § 1º, do Decreto Municipal.
- c. A **cláusula quarta**, no subitem 4.1.3, estabelece os documentos que deverão ser apresentados pela credenciada para fins de pagamento. Consta exigência de exibição de folha de pagamento e registro de horário de funcionários, dentre outros. Recomenda-se que o gestor avalie a necessidade de exigir a apresentação de tais documentos, vez que, salvo melhor juízo, não se está diante de prestação de serviços em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.
- c.1. Em se entendendo pela necessidade de manter a exigência, recomenda-se seja dispensada a apresentação de registro de horário caso a pessoa jurídica não realize tal registro por permissivo legal (art. 74, § 2º, da CLT).
- d. Registra-se, por fim, ser necessário que o gestor retifique na minuta do termo de credenciamento eventuais pontos modificados na minuta do edital, no termo de referência e no estudo técnico preliminar, a fim de que haja sincronia entre os documentos.

IV. DA VIABILIDADE JURÍDICA

46. As contratações públicas deverão, como regra, ser precedidas da realização de processo licitatório. A legislação infraconstitucional, no entanto, poderá estabelecer hipóteses nas quais a contratação independe de licitação. Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual diz o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

(...)

47. Ao tratar sobre o processo licitatório, a Lei nº 14.133/21 traz hipóteses nas quais se admite a contratação direta. Em síntese, tais hipóteses se dividem em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Aquelas estão previstos no artigo 75, ao passo que essas constam no artigo 74 do diploma legal referido.

48. Os casos de inexigibilidade se referem a situações nas quais é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por outro lado, referem-se a situações onde é possível a competição. Em tais casos, no entanto, a realização de um processo licitatório pode ser dispensada, segundo discricionariedade do gestor.

49. Em idêntico sentido ao exposto, é o entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto.

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.⁶

50. Consoante se extrai do ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, a dispensa de licitação se refere a situações em que poderia o procedimento ser realizado. Em razão de determinadas particularidades, no entanto, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. A inexigibilidade, no entanto, refere-se a situações nas quais não há competitividade, sendo vedada a realização de processo licitatório.

51. Dentre as hipóteses de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. Nesse sentido, é o que consta no artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/21:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 34. ed., 2020, p. 263.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

(...)

52. O credenciamento se destina a situações nas quais a Administração Pública tem como objetivo a contratação de todos os interessados no objeto. Em razão disso, não há competitividade, não sendo possível a realização de certame licitatório.

53. O instituto do credenciamento não possuía previsão expressa na Lei nº 8.666/93. A Nova Lei de Licitações, no entanto, passou a prever expressamente o instituto, considerando-o como um procedimento auxiliar. A definição consta no artigo 6º, XLIII, o qual diz o seguinte:

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;

(...)

54. Consoante se extrai do exposto, o credenciamento é realizado através de procedimento de chamamento público. Deve a Administração convocar os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, procedendo o credenciamento de todos os que observem os requisitos exigidos.

55. O instituto do credenciamento não tem como finalidade a realização de um processo seletivo. Ao contrário, busca-se o credenciamento do maior número possível de interessados em contratar com a Administração Pública. Ao que se observa, pretende-se exatamente o oposto daquilo que se objetiva em um processo licitatório.

56. Em idêntico sentido ao exposto, é o que se extrai do ensinamento de Alexandre Mazza⁷:

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.

⁷ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 12 jul. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

57. As hipóteses que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Esse preceitua o seguinte:

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.

58. No caso em tela, pretende-se o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas para realização de consultas médicas no âmbito do SUS. Ao que se verifica, pretende a contratação de todas as pessoas jurídicas interessadas. Sendo assim, haverá contratações paralelas e não excludentes, amoldando-se o caso à hipótese prevista no artigo 79, I, da Lei nº 14.133/21.

59. O artigo 79 da Lei nº 14.133/21 é expresso ao dizer que 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. É necessário que tal comando normativo seja respeitado.

60. No caso em tela, não é possível a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados. Sendo assim, devem ser adotados critérios objetivos de distribuição das demandas, consoante exige o artigo 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/21.

61. Ressalvado entendimento em sentido contrário, a minuta do edital estabelece condições padronizadas de contratação, definindo que todos os interessados serão contratados, desde que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

observem os requisitos exigidos. Sendo assim, tem-se que está atendido o requisito constante no artigo 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133/21.

62. Feitas as modificações sugeridas no presente parecer, tem-se que estão atendidas as normas constantes no parágrafo único do artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Registra-se que não será permitido o cometimento a terceiro do objeto contratado sem autorização expressa da Administração, bem como deverá ser admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

63. O credenciamento é um procedimento auxiliar de contratação direta. Sendo assim, além do artigo 79, deve o gestor observar o que preconiza o artigo 72 da Lei nº 14.133/21. Esse diz o seguinte:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

64. Ressalvado entendimento em sentido contrário, atendidas as recomendações e condicionantes indicadas no presente parecer, estarão presentes os requisitos constantes no dispositivo legal transcrito. Da mesma forma, não se verifica ilegalidade na minuta de edital juntada aos autos.

65. O sistema de credenciamento inicia com um edital de chamamento público, onde são estabelecidos os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Superada a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo termo de credenciamento.

66. O termo de credenciamento difere do contrato por se constituir num compromisso do particular em prestar o serviço, sempre que convocado. Não há um direito absoluto à execução dos serviços, mas mera expectativa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

67. Assim, o termo de credenciamento é o produto final do chamamento público para credenciamento, onde é firmado entre a Administração Pública e os credenciados. *In casu*, a minuta do termo de credenciamento, que acompanha o referido edital de chamamento público, atende aos requisitos legais e, assim, encontra-se formalmente apto à assinatura, desde que feitos os ajustes indicados no presente parecer.

68. Outrossim, no tocante ao efetivo momento de formalização das contratações, observa-se o que estabelece o artigo 95 da Lei nº 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

69. O caso em tela não envolve dispensa de licitação em razão de valor ou compras com entrega imediata e integral. Sendo assim, em tese, haveria necessidade de celebração de contrato administrativo escrito, além do termo de credenciamento.

70. As hipóteses de prestação de serviços de pronto pagamento, tal qual se acredita seja o caso em tela, não se encaixam nos incisos I e II do artigo 95 da Lei nº 14.133/21. Tais hipóteses exigiriam a celebração de contrato escrito.

71. Haja vista o exposto, **recomenda-se que seja elaborada minuta de contrato, a ser anexada ao edital**, nos termos do artigo 18, VI, da Lei nº 14.133/21. Feito tal ajuste, bem como atendidas as demais recomendações apresentadas no presente parecer, ou apresentadas as devidas justificativas, tem-se que poderá ser dado seguimento ao feito.

V. DA CONCLUSÃO

72. Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados pela área técnica, opina-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida**, através do edital de chamamento público para credenciamento, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

a fase externa do procedimento, **desde que sejam acolhidas (ou justificado eventual não acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no presente parecer (tópico III), bem como apresentada minuta de contrato, a qual deve integrar anexo do edital.**

73. Sobre a minuta do contrato, **caso não se adote minuta padrão já existente no âmbito da Administração, o processo deve ser devolvido para análise jurídica de seus termos.**

74. Registra-se que, antes da publicação, o edital de chamamento público deverá ser chancelado pelo ordenador de despesas, não tendo se localizado tal chancela nos autos.

75. Frise-se que esta Diretoria Jurídica está disponível para esclarecimentos e orientações ao gestor pelos telefones 3425-7631 (ramal 4576) e 3236-3099, opção 01 (ramal 3020).

76. Por fim, registre-se que esta Diretoria Jurídica optou por **não exarar despacho inicial de saneamento**, conforme vinha fazendo em sede de análise de editais, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam elencadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico. Desta feita, confere-se maior agilidade ao processo, uma **vez que fica dispensado o reenvio dos autos para nova análise jurídica**, como recomenda a BPC nº 5⁸ do Manual de Boas Práticas Consultivas. Tal prática também está em consonância com a legislação municipal a respeito da matéria.

É o parecer.

Canoas, 01 de abril de 2024.

Marcelo Maciel Hofmann
Procurador do Município
OAB/RS 79.776
Matrícula 126168

8 *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*