

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 344/2023**

ORIGEM : Prefeitura Municipal de Aliança.

ASSUNTO : Credenciamento 01/2023 - Estrutura para evento.



Parecer Prévio – Assessoria Jurídica.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. ESTRUTURA PARA EVETO. PARECER PRÉVIO DA ASSESSORIA JURÍDICA. ALCANCE. ANÁLISE PRELIMINAR DAS MINUTAS DO EDITAL DE CHAMAMENTO E MINUTA DO CONTRATO. 1. Observadas, a princípio, dentre outras, as normas da lei 14.133/2021 notadamente artigo 72 e 79, deve-se aprovar as minutas do edital e contrato, elaboradas pelo agente/comissão de contratação 2. Essa aprovação, entretanto, se limita apenas aos aspectos formais das mencionadas minutas, ficando a cargo do responsável a análise e o mérito dos atos subsequentes e propriamente ditos do credenciamento, a qual deverá observar, rigorosamente os princípios que rege a licitação 3. Parecer pela aprovação das minutas, com as ressalvas.**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento administrativo de Credenciamento de pessoas físicas e/ou jurídicas destinadas ao fornecimento de estruturas para realização das festividades carnavalescas, com montagem e desmontagem, com intuito de suprir as necessidade da Secretaria de Administração Planejamento, Gestão e Orçamento na realização do evento “Carnaliança”

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Ademais, o art. 53, § 4º da lei 14.133/21 dispõe que “ 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”.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características e

requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Cumprе observar que o processo iniciou regularmente com memorando descrevendo a necessidade em atender as necessidades da população no que se refere ao oferecimento de atendimento em saúde. Para tanto, foi encaminhado termo de referência com as especificações necessárias.

Inicialmente, cumprе ressaltar que junto ao pedido de parecer, foi encaminhado pedido para a contratação acima descrita, documento de formalização de demanda, bem como com todos os parâmetros e elementos descritivos que compõem o art. 6º da lei 14.133/21 e documentação demonstrando a necessidade do Município.

Ainda, quanto à questão procedimental, verifico que o presente feito se encontra devidamente autuado e numerado; há autorização da autoridade competente permitindo o início do processo de contratação; declaração do responsável pelo Setor de Contabilidade atestando a existência de dotação orçamentária específica para cobertura/realização da despesa com indicação das respectivas rubricas.

É o breve relatório. Passo a opinar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumprе esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida jurídica "*in abstracto*", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros e quanto às outras questões não ventiladas ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à assessoria jurídica, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que relativo à área técnica competente da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas, BCP nº 07, qual seja:

***"BCP nº 07 (Manual 2014) O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."***

E ainda, tratando-se aqui de ato de Orientação jurídica a respeito da possibilidade de credenciamento/ inexistência, não cabe no momento presente, apreciar a



regularidade jurídica de todo o procedimento além do que, faz-se necessário apontar que a assessoria jurídica não tem competência para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, cabendo esta atribuição aos órgãos de controle, internos e externos, a exemplo da verificação de eventual fracionamento de despesa, cuja apuração revela-se inviável por parte da assessoria jurídica.

Da mesma forma, não é da sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, bem como questões eminentemente técnicas fora das atribuições institucionais da assessoria jurídica. Destarte, o presente pronunciamento restringe-se somente ao questionamento jurídico formulado.

Assim, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora buscadas.

No campo da Administração Pública não se faz o que quer, mas, sim, o que a lei previamente autoriza. Em Direito, é o que tecnicamente se chama de princípio da legalidade (CF/88, art. 37, *caput*).

O processo de formalização do Chamamento Público em análise encontra-se de acordo com os preceitos legais descritos no art. 72 e 79, parágrafo único da lei 14.133/21, vejamos:

*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;*

*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.*

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

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



- I – a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;*
- II – na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;*
- III – o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;*
- IV – na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;*
- V – não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;*
- VI – será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.*

A análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos concernentes ao Chamamento Público, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, prestados pelos agentes públicos consignatários. Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de Chamamento Público, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica ou pessoa física que tenham interesse em prestarem atendimento em diversas áreas da saúde, junto à rede municipal de saúde de Paranã-TO, atendendo ao disposto na Lei nº 14.133/2021.

A Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, que fornece os serviços públicos de saúde por meio do sistema único, financiado pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. No entanto, a própria Lei Maior admitiu que instituições privadas, com intuito de expandir os serviços públicos de saúde, participassem do sistema único de forma complementar, sempre observando as diretrizes deste, tendo preferência entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme dispositivos a seguir:

*Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (...)*

*Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.*

*§ 1.º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.*

Na análise do sistema jurídico e tendo em vista um caso concreto, o intérprete, há de levar em conta não apenas as regras, dotadas de alta especificidade, mas também os princípios, observando, sempre a hierarquia das normas, portanto respeitando a supremacia da Constituição Federal sobre todos os demais atos normativos.

Diante disso, a par dessa abordagem constitucional, mister que as regras relativas à chamamento público sejam interpretadas, a partir do que dispõem as normas (princípios e regras) da Lei 14.133/2021. Desta feita, norteiam os procedimentos licitatórios os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal e art. 5º da Lei 14.133/21).

O Chamamento Público é um procedimento específico de inexigibilidade do procedimento licitatório, ou seja, não é uma modalidade de licitação. Porém, como qualificar juridicamente esta inexigibilidade? A figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para se efetivar uma contratação por inexigibilidade.

O Legislador infraconstitucional, ao editar a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21), enumerou, nos artigos 74 e 75, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, insta registrar que a Lei 14133/21, em seus artigos 6º e 74, IV, traz a definição do credenciamento como processo administrativo de chamamento público, e em seguida a hipótese de inexigibilidade em que este se justifica, vejamos:

*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;*

*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;*

Buscando dar completude ao ordenamento jurídico, encontramos na própria Constituição a solução para a possível lacuna jurídica. Como destaca *Di Pietro* (2014, p. 394), o inciso XXI do art 37 da Carta Magna, ao determinar a obrigatoriedade de procedimento licitatório, faz ressalva para **“os casos especificados na legislação”**. Ou seja, abre a possibilidade da contratação direta através de uma lei ordinária. Ainda que esta modalidade não esteja prevista na legislação específica.

Nessa linha, o intérprete do direito deve ter por objetivo alcançar a máxima efetivação dos direitos fundamentais, tendo a saúde indiscutível nota de fundamentalidade.

Importante registrar que a modalidade de chamamento público, não vislumbra a escolha da proposta mais vantajosa e ou do proponente mais qualificado. Não se trata de “competição”, mas sim de meio para habilitação dos interessados, obviamente com a qualificação e idoneidade exigida em lei, para fins de cumprimento do objeto em concordância com as diretrizes e valores pre estabelecidos.

PARECER, salvo melhor juízo, sem efeito vinculante



A minuta do edital apresentada nos autos para análise atende, a princípio, as exigências do 40 da Lei nº 8.906/93, cujo original encontra-se datado, assinado e rubricado pela secretaria responsável. A justificativa da autoridade competente quanto a necessidade de contratação e definição do objeto do certame decorre das solicitações e do próprio objeto licitado.

Cumprе ressaltar, entretanto, que a análise de mérito do procedimento em si, em todas as suas fases e atos subsequentes, é de exclusiva competência e responsabilidade da própria Comissão Permanente de Licitação – CPL e da Pregoeira designada, a quem caberá, na forma legal, observar, rigorosamente, os termos da Lei nº 10.520/2002, as regras do edital e subsidiariamente da Lei nº 14.133/2021, dentre outras normas, na condução dos trabalhos, sobretudo a observância intransigente dos seguintes princípios: *procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; vinculação do edital; julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor.*

### III – CONCLUSÃO

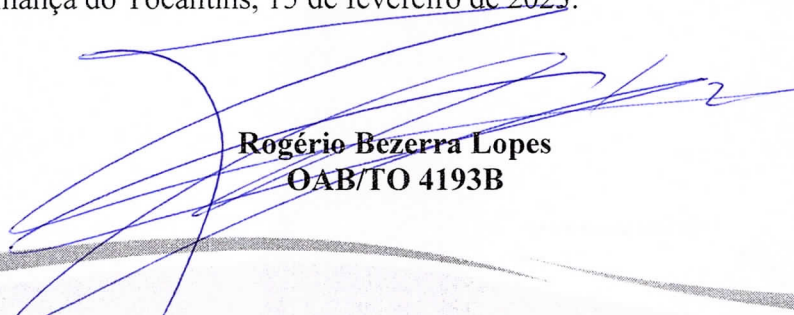
Sendo assim, conclui-se que é legalmente possível ao Poder Público a utilização do credenciamento para a contratação de prestadores de serviços privados para atendimento na área da saúde pública, observadas as condições trazidas no corpo deste parecer.

Desta forma, tenho que o processo em análise se encontra respaldado na Constituição Federal, Lei nº 8080/90, Lei n.º 14.133/21 e demais legislações pertinentes.

**AO TEOR DO EXPOSTO** e pelo que dos autos consta, esta Assessoria Jurídica, manifesta-se, pautando-se nas informações e documentos trazidos aos autos, observado o disposto nos parágrafos anteriores, **OPINA** pela **REGULARIDADE** do Chamamento Público para credenciamento, aprovando a minuta de Edital constantes nos autos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Aliança do Tocantins, 15 de fevereiro de 2023.

  
**Rogério Bezerra Lopes**  
**OAB/TO 4193B**