PARECER JURÍDICO Nº 095/2023 - IMPAR

Processo nº 2023007431
Interessado: Diretoria da Administração do IMPAR
Assunto: Credenciamento de médicos especialistas para prestação de serviços no IMPAR
Valor: R$ 30.710,00

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO. ART. 74, IV; ART. 78, I E ART. 79 DA LEI Nº 14.133/2021. CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS ESPECIALISTAS. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. **DEFERIMENTO.**

I- RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, de **Credenciamento**, (art. 74, IV, art.78 e art.79 da Lei 14.133/2021), com vistas à contratação de empresas, para realização de perícias médicas, necessárias à concessão e revisão de Aposentadorias por Invalidez e Incapacidade Permanente, requisitado pela Diretoria Administrativa do IMPAR.

Informa-se que a estimativa preliminar do valor da contratação é de **R$ 30.710,00** (trinta mil, setecentos e dez reais).

Vieram instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Documento de Formalização de Demanda
2. Termo de Referência
3. Resolução nº 37 do TJ/TO, publicada no Diário Oficial n°5093 de 03-12-20121
4. Memo nº 019/2023 do Diretor Administrativo solicitando à presidência do IMPAR autorização para a abertura do Processo de Credenciamento.
5. Ata de Reunião do Conselho Deliberativo.
6. Memo nº 033/2023 do Diretor Administrativo solicitando informações ao Setor de Recursos Humanos, sobre o quantitativo de Aposentadorias por Invalidez/Inacapacidade Permanente.
7. Resposta do Setor de Recursos Humanos ao Memo nº 033/2023
8. Nota Técnica de Análise de Pesquisa
9. Solicitação de Serviços
10. Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) Saldo Atual-Exercício 2023
11. Programa de Gestão, Manutenção e Serviços do IMPAR 2023
12. Despacho do Presidente encaminhando os autos à Diretoria Financeira para verificação da disponibilidade financeira
13. Memorando Interno da Diretoria Financeira confirmando disponibilidade financeira

14. Declaração de Adequação Orçamentária de Despesa

15. Despacho do Presidente encaminhando os autos à Comissão Permanente de Credenciamento para providências

16. Autuação de Processo de Credenciamento

17.Minuta de Edital de Chamamento Público e Anexos

17.1. Anexo I: Termo de Referência

17.2. Anexo II: Modelo do Pedido de Credenciamento

17.3. Anexo III: Modelo de Ficha Cadastral da Credenciada

17.4. Anexo IV: Termo de Credenciamento

17.5. Anexo V: Declaração de Atendimento ao art. 7º, inciso XXXIII da CF

18. Despacho do Diretor Administrativo e Presidente da Comissão de Credenciamento encaminhando os autos para Parecer da Procuradoria Jurídica.

A ausência do ETP, da exigência de garantia da contratação sustentável foram justificadas como não aplicadas ao caso.

É o relatório. Passamos ao exame.

II-FUNDAMENTAÇÃO

1. Sobre a Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

Com base no dispositivo legal referido, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, **não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.**

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que **não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público** para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as **questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração**.

2. Regularidade da Formação do Processo Licitatório

De acordo com o art. 12 da Lei nº 14.133/21, os atos do processo licitatório devem ser escritos, constar data, local e assinatura, formalismo moderado e preferencialmente eletrônicos[1].

Orienta-se a seguir as normas de início e formalização de processo administrativo, previstas na Lei Municipal nº 3.137/2019 (Processo Administrativo Municipal), em especial o art. 8º e art. 18[2].

---

1 *Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*
*I - os documentos serão produzidos por **escrito**, com **data e local** de sua realização e **assinatura** dos responsáveis;*
*II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a **moeda corrente nacional**, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;*
*III - o desatendimento de **exigências meramente formais** que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;*
*IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita **perante agente da Administração**, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade **por advogado**, sob sua responsabilidade pessoal;*
*V - o reconhecimento de firma **somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade**, salvo imposição legal;*
*VI - os atos serão **preferencialmente digitais**, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;*

2 *Art. 8º Quando o Procedimento Administrativo **iniciar**-se por iniciativa do interessado, o requerimento deverá ser formulado por **escrito e conter os seguintes dados**:*
a) órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
b) identificação do interessado ou de quem o represente, nesse caso, apresentando o instrumento legal de representação;
c) indicação do domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;
d) formulação objetiva do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
e) data e assinatura do requerente ou de seu representante.
(...)
Art. 18 - O Procedimento Administrativo será iniciado na forma estabelecida no Capítulo IV, com observância das seguintes diretrizes:
*I – Os documentos produzidos nos autos deverão ser **assinados** pela autoridade competente à sua emissão ou pelo administrado, quando se tratar de documento por ele produzido;*
*II – as cópias juntadas nos autos deverão ser **autenticadas ou ter sua autenticidade reconhecida** pela Administração mediante conferência com os documentos originais, não sendo aceitos documentos com rasuras que impeçam ou dificultem identificar com clareza seu conteúdo;*
*III – As páginas de todo procedimento administrativo deverão ser **enumeradas e rubricadas** e sua ausência implicará em retorno dos autos ao órgão de origem para sanear o vício;*
*IV – Os Procedimentos que impliquem em despesas públicas deverão **indicar a dotação orçamentária** para a despesa, pena de retorno dos autos ao órgão de origem;*
V – Os documentos necessários à resolução do Procedimento Administrativo ou Processo Judicial, deverão ser apresentados no prazo estabelecido pelo órgão requisitante, pena de incorrer em infração disciplinar, salvo quando

Com efeito, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida **autuação, com a correspondente protocolização e numeração**, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser **numeradas e rubricadas**.

Os autos do processo submetidos à análise encontram-se regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente.

3. Limites e Instâncias de Governança

No presente caso, o valor da contratação é de **R$ 30.710,00 (trinta mil, setecentos e dez reais)** e o órgão assessorado declarou a inviabilidade da competição, em razão do "da seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação", e o objeto contratado se constituir no credenciamento de empresas prestadoras de serviços de perícias médicas, para elaboração de laudos médicos em Aposentadorias por Invalidez já concedidas e em futuras concessões, oque se enquadra no credenciamento, por se tratar de casos **com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação.**

Ademais, a justificativa do credenciamento se da em razão do aperfeiçoamento dos procedimentos do Instituto de Previdência e por se tratar da prestação de serviços médicos, onde não é possível definir com absoluta precisão os parâmetros de quantidade e especialidade a ser utilizada, oque implica, a depender da especialidade, em constantes alterações de valores, impossibilitando a realização de pregão eletrônico ou presencial, ou até mesmo dispensa de licitação.

Por sua vez, o Ordenador de Despesas autorizou a realização do credenciamento, o que atende ao disposto no inc. VIII do art. 2º do Decreto nº 138/2022.

Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

4. Planejamento da Contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as **leis orçamentárias**, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

---

houver dilação de prazo para a prática do ato inerente ao procedimento.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o **planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada**, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalta-se que a identificação da necessidade administrativa **deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é o princípio e objetivo das licitações** (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos acima. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

4.1 Elementos Mínimos do Processo de Contratação Direta

O art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021 estabelece os documentos de instrução, o Decreto Municipal nº 138/2022 (Contratação Direta) disciplinou o assunto no âmbito municipal, este nos informa o mínimo de documentação que o processo licitatório será instruído, em seu art. 2º, *in verbis*:

> *Art. 2º O procedimento de contratação direta, que compreende os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, **deverá ser instruído na seguinte ordem**:*
> *I - Documento de **formalização** de demanda com a **justificativa** para a contratação, **Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo** e, se for o caso, **Estudo Técnico Preliminar e Análise de Riscos;***
> *II - **Estimativa de despesa e justificativa de preço**, na forma do capítulo III deste Decreto;*
> *III - Demonstração da **compatibilidade da previsão de recursos orçamentários** com o compromisso a ser assumido;*
> *IV - **Minuta do contrato**, se for o caso;*
> *V - **Pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*
> *VI - **Razão de escolha** do contratado;*
> *VII - Comprovação de que o contratado preenche os **requisitos de habilitação e qualificação** mínima necessárias;*
> *VIII - **Autorização da autoridade** competente;*
> *IX - **Parecer Jurídico** emitido pela Procuradoria do Munícipio, dispensado na hipótese de parecer referencial;*
> *X - Ato de **ratificação** do procedimento pela autoridade competente.*
> *(...)*
> *§ 2º Para atendimento ao disposto nos **incisos I e II** do caput deste artigo, o processo deverá ser instruído com a **especificação justificada do objeto a ser adquirido ou contratado, as quantidades e o preço estimado de cada item**, observada a respectiva unidade de fornecimento, o local e prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra, a observância das disposições previstas na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, se for o caso.*

No caso em tela, foram atendidos os requisitos.

5. Requisitos Comuns da Contratação Direta

5.1 Designação de Agentes

No presente caso, não foram juntados aos autos a **portaria de nomeação dos membros da Comissão Permanente de Licitação**, bem como da **designação do gestor e fiscal do contrato**, apresentando-se, o processo, irregular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021.

Cabendo alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, constantes do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Em tudo, cuidado para observar o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

5.2 Documento de Formalização de Demanda

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento **obrigatório** para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021. A regra é que referido documento já tenha sido elaborado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA.

No caso, constata-se presente o Documento de Formalização da Demanda.

5.3 Justificativa para a Contratação

Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

Consta assim a justificativa:

"Em virtude da necessidade de laudo pericial para análise de processos de aposentadoria, pois somente um profissional especializado, tem capacidade técnica para avaliar ou analisar parecer médico expedido pela Junta Médica da Prefeitura Municipal de Araguaína, para a concessão de aposentadoria por invalidez ou aposentadoria por incapacidade permanente."

5.4 Plano Anual de Contratações

O plano de contratações anual é o documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração, com o **objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias**, que **deverá ser divulgado e mantido à disposição** do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Não consta o PCA nos autos, mas foi justificado por estar previsto no Plano de Ação de 2023.

5.5 Estimativas de Despesa e Justificativa de Preço

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, **materializada em documento** que busca observar as exigências do Decreto Municipal nº 138/2022, inclusive no que tange à **priorização dos parâmetros** acima indicados/justificativa pela não observância dos parâmetros prioritários indicados no §1º do artigo 6º do referido Decreto. Além disso, de se destacar o registro quanto à **análise crítica** dos valores coletados.

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas do Decreto Municipal nº 138/2022, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 4º da referida norma[3].

---

3 *Art. 4º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:*
*I - **Descrição do objeto** a ser contratado;*
*II - Caracterização das **fontes consultadas**;*
*III - Série de **preços coletados**;*
*IV - **Método estatístico** aplicado para a definição do valor estimado;*
*V - **Justificativas para a metodologia** utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;*
*VI - **Memória de cálculo** do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;*
*VII - **Justificativa da escolha dos fornecedores**, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 6º deste Decreto; e*
VIII - Data, identificação e assinatura do (s) servidor (es) responsável (is).

Referido Decreto, em seu artigo 6º[4], define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 6º que devem ser **priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares**, respectivamente, devendo ser apresentada **justificativa** nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

Um segundo ponto refere-se ao **limite temporal** estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltado a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 6º do Decreto Municipal nº 138/2022, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida neste artigo, a justificativa de preços se dará mediante **comprovação dos preços praticados pelo contratado em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza**, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, contratos, empenhos, extratos contratuais e documentos equivalentes, emitidos no **período de até 1 (um) ano** anterior à data da pesquisa de preços, ou por outro meio idôneo, art. 6º, §6º, do Decreto Municipal nº 138/2022.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 8º, §6º, do Decreto Municipal nº 138/2022, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica **por servidor ou setor diverso daquele que elaborou a pesquisa**, visando a certificar que o objeto orçado possui especificação **compatível** com o objeto a ser licitado e que seu preço é **condizente** com o praticado no mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados".

---

4 *Art. 6º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado na contratação direta para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, **consolidada em mapa comparativo**, terá prazo de **validade de 6 (seis) meses** e será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, de forma combinada ou não, na ordem que se apresenta:*
*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, 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 Ata de Registro de Preços;*
*III - Dados de pesquisa publicada em **mídia especializada**, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal, estadual ou municipal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, compreendidos no intervalo de **até 6 (seis) meses** de antecedência da data da pesquisa de preço, contendo a data e 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 orçamentos com mais de **6 (seis) meses** de antecedência da data da pesquisa de preço;*
*V - Pesquisa na **base nacional ou estadual de notas fiscais eletrônicas**, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de **até 1 (um) ano** anterior à data da pesquisa de preço.*

No caso concreto, **houve realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis**.

5.6 Demonstrações da Previsão de Recursos Orçamentários e Compatibilidade com as Leis Orçamentárias

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, IX, Lei 8.429, de 1992, e artigo 18 da Lei nº 14.133/21.

Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da LC 101, de 2000.

O órgão apresentou a Declaração de Adequação Orçamentária de Despesa, nos termos dos art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666, de 1993, bem como aquela que atende aos requisitos dos arts. 16 e 17, da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

5.7 Estudo Técnico Preliminar

De acordo com o inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, estudo técnico preliminar é o "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".

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a **descrição da necessidade** da contratação, com especial atenção à demonstração do **interesse público envolvido** (inciso I do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021). Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que **podem interferir na contratação**.

Não consta nos autos o ETP, e não foi justificado que não se aplica ao caso.

5.8 Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. Cabe ressaltar que a análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto que esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado.

Não consta nos autos e não foi justificado.

5.9 Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo

O **termo de referência** deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Na presente demanda, o instrumento colacionado reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos normativos acima referidos.

Diante de todo o exposto, entende-se que o TR **não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem empregadas.**

5.10 Comprovação dos Requisitos de Habilitação e Qualificação

Segundo o §6° do art. 2° do Decreto Municipal 138/2022, devem ser apresentados os seguintes documentos de habilitação:

I - Inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (**CPF**) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (**CNPJ**);

II - A regularidade **fiscal** perante a fazenda federal, estadual e municipal **do domicílio** da sede da empresa **e do município de Araguaína** -TO;

III - A regularidade relativa à seguridade social e ao **FGTS**, que demonstre o cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

IV - A regularidade perante a justiça do **trabalho**.

Especial atenção que a regularidade fiscal deve ser comprovada **também no município de Araguaína, independente da sede do contratado. Não consta comprovante de regularidade fiscal perante o município de Araguaína.**

No que tange à regularidade fiscal, ela deverá ser mantida durante toda a execução contratual.

Segundo o §4º do art. 91 da Lei 14133/21, é essencial que sejam atendidos os seguintes requisitos: *"Art. 91 (...) § 4º* ***Antes de formalizar ou prorrogar*** *o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a* ***regularidade fiscal*** *do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (****CEIS****) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (****CNEP****), emitir as certidões negativas de* ***inidoneidade****, de* ***impedimento*** *e de*

débitos *trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.*" As regularidades podem ser verificadas mediante consulta nos seguintes endereços, sem prejuízo de outras consultas julgadas relevantes:

(a) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (http://www.portaltransparencia.gov.br);

(b) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)

(c) Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (http://portal2.tcu.gov.br);

(d) Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF;

(e) Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;

(f) Conselho Nacional de Justiça - CNJ (http://www.cnj.jus.br);

(g) Relação de Apenados – TCE-TO.

A pesquisa da prova da inexistência de fato impeditivo para licitar ou contratar com a Administração Pública será realizada em nome da pessoa física (CPF) ou jurídica (CNPJ) a ser contratada, **bem como de seus sócios**, mas o **impedimento dos sócios somente poderá frustrar a contratação da pessoa jurídica se forem verificadas situações de abuso da personalidade jurídica ou burla à penalidade imposta**, o que deve ser apurado em procedimento próprio, garantido o contraditório e a ampla defesa, procedimento este que não se aplica ao caso de empresário individual, em que o impedimento no CPF e CNPJ se comunicam, §5° do art. 2° do Decreto Municipal 138/2022.

Tais documentos constam dos autos.

7.11 Razão de Escolha do Contratado;

A razão da escolha foi assim justificada pelo gestor:

> *"A contratação é viável, pois a empresa contratada é notória no ramo do serviço que oferta, está com a documentação fiscal regular, não existindo nenhum óbice que venha dificultar a contratação ora pretendida. Além disso atende as necessidades deste Instituto quanto a manutenção da formação e capacitação de seus servidores."*

7.12 Minuta do Contrato

Nos termos do art. 95 da Lei 14.133, de 2021:

> *"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."*

Consoante o §1º do mesmo artigo, às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 da Lei 14.133, de 2021, este que elenca as cláusulas essenciais necessárias em todo contrato. Para tanto, deverão ser observadas as disposições inseridas no edital, no termo de referência e na ata de registro de preços, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

Não é por outro motivo que a Orientação Normativa nº 21, de 01 de junho de 2022, exarada pela consultoria jurídica da União– órgão da AGU –, estabelece que *"II - Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do valor, será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica."*.

No presente caso, o órgão **informa que a contratação se enquadra na hipótese de exceção prevista no art. 95 da Lei nº 14.133/2021**.

8.13 Sistema de Registro de Preço

O Sistema de registro de preços é conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade, §6° do art. 82 da Lei 14.133/21.

Houve manifestação ou justificativa pela não utilização do SRP.

8.14 Divulgação

Destaca-se ainda que são **obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas** e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 12 do Decreto Municipal 138/2022.

Enfatiza-se também que, após a homologação do processo licitatório, é **obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos**

elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Quanto à publicação da Portaria na imprensa oficial, a publicidade dos atos de contratação, é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, devendo ocorrer no prazo de **10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação direta, contados da data de sua assinatura, §3° do art. 38 do Decreto Municipal 138/2022

O **ato que ratifica** a contratação direta, bem como o **extrato do contrato ou instrumento equivalente**, deverão ser **divulgados e mantidos à disposição do público** em site ou sistema eletrônico oficial do Município **e o publicado no Diário Oficial** do Município, art. 2º, § 1° do Decreto Municipal nº 138/2022.

9. Do Procedimento Licitatório

Cabe registrar que a licitação é procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes (isonomia), deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais. A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviço compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta pela Constituição Federal (art. 37, XXI), senão vejamos:

> *"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;"*

Do mandamento constitucional, se extrai dois pilares de sustentação jurídica, quais sejam: a possibilidade da administração pública poder selecionar a proposta mais vantajosa - princípio da supremacia dos interesses públicos, e poder ofertar igualdade de competição aos interessados em contratar com a administração pública – princípio da isonomia.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a Lei nº. 14.133/2021 traz hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório para a contratação com a Administração Pública. Trata-se dos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação previstos nos arts. 74 e 75, da Lei nº 14.133/2021, respectivamente. Nos termos desse parecer, o fulcro reside na possibilidade de utilização da inexigibilidade de licitação, a ser realizada

por meio de chamamento público, para o credenciamento de pessoas jurídicas, nos termos consignados no objeto do Edital. A proposta de Inexigibilidade de licitação tem fundamento jurídico no caput do art. 74, da Lei Federal nº. 14.133/2021, senão vejamos:

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

O referido dispositivo legal é enfático ao afirmar que, em caso de inviabilidade de competição, torna-se inexigível a licitação, e conforme mencionado no Termo de Referência, o credenciamento se caracteriza por inviabilidade de competição, haja vista que todos os interessados do ramo pretendido, que atenderem ao Edital, podem se credenciar, para prestação dos serviços. Assim, a inviabilidade de competição deve estar inequivocamente comprovada nos autos pela autoridade competente, devendo ser analisada em cada caso concreto, não sendo possível, portanto, a definição, em tese, da possibilidade da contratação direta pretendida com base na hipótese legal do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Se existirem outros potenciais interessados, a contratação direta pode ser considerada inexigível se não houver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes. Cita-se, por exemplo, o credenciamento de médicos e hospitais pelos órgãos militares. Nesse sentido, o art. 74 da Lei nº 14.133/2021 autoriza o gestor público, após comprovada a inviabilidade de competição, a contratar diretamente o objeto da licitação:

> *PARECER n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU (NUP: 00671.000641/2014-75) EMENTA: ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES CIVIS DE SAÚDE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES AOS MILITARES E DEPENDENTES. VIGÊNCIA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO: POSSIBILIDADE DE PRAZO INDETERMINADO. NÃO SUJEIÇÃO AOS LIMITES DE PRORROGAÇÃO DO ART. 57, INCISO II, DA LEI 8.666/93. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONTINUIDADE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO EXIGIDOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REAJUSTE: POSSIBILIDADE DE NÃO PREVISÃO PELO EDITAL DA APLICAÇÃO AUTOMÁTICA DE ÍNDICE OU ÍNDICE ESPECÍFICO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PESQUISA DE MERCADO PARA ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS. **I - É possível a utilização do credenciamento para a prestação de serviços de assistência-médico hospitalar aos militares e seus dependentes (Decreto nº 95.512/1986), por inexigibilidade de licitação decorrente da inviabilidade de competição, em razão da ausência de exclusão de interessados**. II - É admissível o estabelecimento de vigência indeterminada ao credenciamento, com inexistência de prazo limite para que os interessados possam comparecer e se credenciar perante a Administração Pública, sem prejuízo de alteração ulterior das regras de credenciamento. III - vigência das contratações firmadas com o fornecedor credenciado não será fixada, necessariamente, em instrumento contratual de serviços contínuos, com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº*

> *8.666/93. Nessa hipótese, as contratações ocorrerão autonomamente a cada demanda pela prestação do serviço, seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato, conforme admitido pelo artigo 62 da Lei nº 8.666/93. IV - As peculiaridades do segmento econômico afeto ao objeto do credenciamento tornam desnecessário que o edital imponha a aplicação automática de índice ou índice específico para determinados itens ou serviços, havendo respaldo legal para que o instrumento convocatório preveja atualização anual de preços pela Administração, com isso assegurando-se que os valores praticados no âmbito do credenciamento só se alterem em caso de real necessidade e que os valores continuem efetivamente compatíveis com a realidade do setor. V - É desnecessária a realização de prévia e formal pesquisa de mercado para atualização anual dos preços, tendo, por outro lado, a Administração o dever de instruir os autos com justificativa da adequação dos preços praticados ou propostos. (grifos nossos).*

O instituto do credenciamento é uma das modalidades de inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 74, IV, da Lei nº. 14.133/2021, que vislumbra a inviabilidade de competição em decorrência da contratação de todas as entidades que atenderem os requisitos estabelecidos no edital chamamento, sendo recomendada sua adoção pela Corte de Contas e pela doutrina, conforme salienta Jacoby Fernandes (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 5. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000, p. 532):

> *Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do "credenciamento", que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de "serviços médicos", jurídicos e de treinamento.*

Assim, pode-se conceituar o credenciamento como o procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços mediante requisitos estabelecidos previamente em edital de convocação, sendo dado aos participantes tratamento isonômico, quando determinado serviço público necessita ser prestado por uma pluralidade de contratos simultaneamente.

O credenciamento se justifica nos casos em que, para que haja o atendimento do interesse público, existe a necessidade de se obter várias propostas vantajosas, descaracterizando, assim, a competição. Nessa mesma esteira, ensina Sônia Y. K. Tanaka (TANAKA, Sônia Y. K. Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações. BLC – Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: Editora NDJ, maio 2003, p. 334 e 336:

Assim, se a Administração convida a todos os interessados que possuam os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária, hipótese em que os próprios Tribunais de Contas têm recomendado o uso do sistema de credenciamento. [...] A vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço.

A nova lei de licitações traz no seu bojo, de forma expressa, a figura do credenciamento:

art. 6º da Lei nº 14.133/2021
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 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;

Dessa forma, entendemos que o fundamento jurídico do credenciamento, está pautado na inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, conforme previsão expressa no "caput" do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que todos os possíveis interessados poderão se credenciar e serem contratados pela administração. Na lição de Jorge Ulisses Jacoby, vejamos o que nos diz sobre o credenciamento:

"É a figura do 'credenciamento', que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamentos".

Do Objeto do Credenciamento, Das Minutas do Termo de Adesão e do Edital

Conforme já mencionado, o credenciamento foi previsto na Lei nº 14.133/2021 como uma das espécies de procedimentos auxiliares, que funcionam como instrumentos que podem ser utilizados para auxiliar o procedimento licitatório ou mesmo substituí-lo em certos casos. São ferramentas à disposição da Administração com o objetivo de reduzir a complexidade e aumentar a celeridade e a eficiência do processo de contratação.

Sob a vigência da Lei nº 8.666/93 o credenciamento foi amplamente utilizado naqueles casos em que não era viável a escolha de apenas um particular para suprir os interesses da Administração; nas situações em que a efetiva satisfação da necessidade pública demandava 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.

Nessa seara a Nova Lei conferiu ao credenciamento esse mesmo uso, como se infere na definição prevista no inciso XLIII do artigo 6º:

> *"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".*

Percebe-se que, sob a vigência da lei anterior ou da nova, o papel do credenciamento permanece o mesmo: 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.

E, visando diminuir o grau de generalidade desta definição, o legislador estabeleceu nos incisos do art. 79 as hipóteses de utilização do credenciamento. De acordo com esse dispositivo, o credenciamento é cabível:

> *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.*

Importante observar ainda que além de definir hipóteses de cabimento do credenciamento, o legislador estabeleceu no parágrafo único do art. 79, uma série de regras a serem observadas pela Administração visando sua utilização adequada.

> *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.

Percebe-se que o inciso III do parágrafo único, do artigo 79, estabelece que o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses previstas nos incisos I e II do artigo 79, deverá definir o valor da contratação. O estabelecimento de condições padronizadas de contratação segue a mesma lógica do estabelecimento de critérios para a seleção do particular credenciado a ser contratado: prestigia o princípio da isonomia, permitindo que os particulares definam de antemão se possuem condições de fornecer o objeto adequado para suprir a necessidade da Administração. Até por isso é importante que o edital de credenciamento contenha as especificações técnicas do objeto a ser fornecido, bem como as exigências de habilitação a serem cumpridas pelos interessados como condição para se credenciarem.

Em documento juntado aos autos consta a **Minuta do Edital de Chamamento Público,** onde se observa o atendimento às regras e características da contratação, dentre essas os requisitos e documentos necessários para a habilitação ao credenciamento, a discriminação das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas, das condições de recebimento, da mesma forma, em que foi apresentada a **Minuta do Termo de Credenciamento**, atendendo ao que preceitua os incisos III, V e VI do art. 18 da Lei nº 14.133.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, de cálculos e o juízo de oportunidade e conveniência da contratação, **pela viabilidade jurídica do presente credenciamento.**

Araguaína – TO, **08 de Novembro de 2023.**

Documento assinado digitalmente
gov.br ALEX ROBERTO PADOVANI
Data: 26/11/2023 23:57:53-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Procurador Municipal – designado ao IMPAR
OAB-TO nº 11.782-A