

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA****Controladoria Geral**Rua Francisco Santos, 160 -1º andar - Centro - Itabaiana/SE.  
PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.se.gov.br**PARECER Nº 16/2024****EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. ART. 72, 74 E 79 DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E/OU RECOMENDAÇÕES.**

**O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE**, por intermédio de sua secretária, que está subscrite, nos autos em epigrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação, através de sistema de credenciamento, assim manifesta-se, a saber:

**I. RELATÓRIO**

Vem ao exame deste Controle Interno requisição de parecer técnico, acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de inexigibilidade, através de sistema de credenciamento para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de saúde nas especialidades constantes da Tabela de procedimento, medicamentos e OPM do SUS, junto ao Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana.

Os autos vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

Item	Requisito	Base Legal	sim	Não
1	Consta Documento de Formalização de Demanda devidamente preenchido?	Art.18, inciso I, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c Art.8º do Decreto nº 10.947/2022.	X	
2	Consta Estudo Técnico Preliminar devidamente preenchido?	Art.18, inciso I, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº 58/2022 SEGES, art. 9º.	X	



3	Consta Termo de Referência ?	Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c INº 81/2022 SEGES, art. 9º	X
4	Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos?	Art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021	X
5	Foi apresentado o orçamento estimado, feito com base no art. 23, da Lei nº 14.133/2021, com as composições dos preços utilizados para sua formação?	Art. 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021	X
6	O objeto do credenciamento se enquadra em alguma das 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. 79, da Lei nº 14.133/2021	X

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram ao Controle Interno para análise e parecer.

**2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 PRELIMINARMENTE – DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO**

Sabe-se que o Parecer do Controle Interno em Processos Licitatórios refere-se ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, além de cumprir a função da análise do procedimento, bem como, os pressupostos formais e materiais, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo com o sistema jurídico vigente.

Urge informar que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

*M*

Desta forma, a discricionariedade e conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador das despesas.

## 2.2 DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA E DO PARECER DO CONTROLE INTERNO

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

## 2.3 DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos: documento para formalização da demanda, estudo técnico preliminar, mapa(s) de risco e termo de referência, vejamos:

### 2.3.1 DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

### 2.3.2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Quanto ao estudo preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- 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 (inc. VI);
- Justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar e percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58, de 2022.

### 2.3.3 GERENCIAMENTO DE RISCO

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual**

Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que contém a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência

### 2.3.4 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do

permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do **caput** deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Portanto, a situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, através de credenciamento, é o que se extrai do inciso IV, Art. 74, vejamos:

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;**

A inviabilidade de competição não compreende um conceito simples, nem corresponde a uma ideia única. Trata-se de um gênero, que congrega em sua estrutura diferentes modalidades, como ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição objetiva da prestação, pois a inviabilidade de competição é uma consequência, que poderá ser resultado de diferentes causas consistentes nas inúmeras hipóteses de ausência dos pressupostos básicos de licitação.

Tais considerações tornam natural a percepção de que a inexigibilidade compreende situações em que a utilização da regra básica de licitação não é a via mais adequada para alcançar os objetivos perseguidos pela administração. Impor a realização do procedimento licitatório nos casos de inexigibilidade seria prejudicar a concretização do próprio interesse público.

Assim, quando a possibilidade de contratação for colocada de forma aberta, acessível para todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos e nela tenham interesse, não haverá sentido em fixar qualquer competição. Não há uma seleção, no sentido de disputa, pois a Administração Pública pretende, ao menos potencialmente, contratar todos os fornecedores aptos.

M

Ass. 6

Ass. 7

Para essa situação de inexigibilidade, costuma adotar o procedimento auxiliar denominado credenciamento.

O credenciamento está previsto no art. 79, da lei 14.133/2021, vejamos:

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

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   or 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.

O credenciamento, como se sabe, não é um procedimento novo no ambiente das contratações públicas. A sua utilização já era admitida pela doutrina e jurisprudência na vigência da Lei 8.666/93. Acontece que agora ele está positivado no ordenamento e foi mais bem regulamentado pelo legislador, o que leva a necessidade de uma análise pormenorizada dos seus novos contornos jurídico-procedimentais.

Inicialmente é importante destacar que o credenciamento foi previsto na Lei nº 14.133/2021 como uma das espécies de procedimentos auxiliares, que nada mais são do que instrumentos que podem ser utilizados para auxiliar o procedimento licitatório ou mesmo vir a substituí-lo em certos casos. Tratam-se, basicamente,

fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências legais.

### **2.3.5 DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO**

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "I", art. 18, IV, e § 1º, VI).

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, a partir dos dados coletados no histórico de consumo das Unidades de Saúde e o mapa comparativo disposto no anexo I do ETP, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

Dito isto, verifica-se que, no caso, após apresentação de tabelas com valores, a Administração apresentou planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos, a qual parece estar compatível com as diretrizes acima apontadas e de acordo com previsão orçamentária e presente no PCA de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

Assim, o processo esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

### **3. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E DO CREDENCIAMENTO**

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

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

M

Folha nº 6

Aos. 9

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

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

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do **caput** deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades,

de ferramentas à disposição da Administração para reduzir a complexidade e aumentar a celeridade e a eficiência do processo de contratação.

Sob a égide 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.

Em resumo, a Nova Lei conferiu ao credenciamento esse mesmo uso. Basta ver, nesse sentido, a definição prevista no inciso XLIII do artigo 6º: "[...] 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".

De forma técnica, o papel do credenciamento permanece o mesmo, em ambas as leis, ou seja: **permitir à Administração a seleção de todos os particulares que preencham os requisitos necessários para o fornecimento de determinado bem ou serviço, de forma a facilitar futuras contratações.**

Portanto, o processo respeitou e esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 14.133/2021. Manifesta-se, portanto pela continuidade do processo licitatório e seus posteriores atos, sem outras considerações.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 18 de Abril de 2024.

*Marina Cunha Rocha*  
MARINA CUNHA ROCHA

SECRETÁRIA MUNICIPAL INTERINA DE CONTROLE INTERNO

*Miguel Victor de Sá Cordeiro Almeida*  
MIGUEL VICTOR DE SÁ CORDEIRO ALMEIDA  
ASSESSOR ESPECIAL II

