

## PARECER JURÍDICO Nº 030/2026 AJURM

**REFERÊNCIA:** CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2026 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RIO MARIA/PA

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE RIO MARIA/PA

**ASSUNTO:** CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS EM CIRURGIAS ELETIVAS (MAMOPLASTIA REDUTORA, TRATAMENTO CIRÚRGICO DE VARIZES E HISTERECTOMIA TOTAL) DESTINADOS A PACIENTES DO SUS.

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. FASE PREPARATÓRIA. CREDENCIAMENTO. ART. 79, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INSUFICIÊNCIA DA REDE PÚBLICA. URGÊNCIA SOCIAL. DEMANDA REPRIMIDA HÁ MAIS DE 5 ANOS. DFD, ETP E TR REGULARES. APROVAÇÃO.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta submetida a esta assessoria jurídica para análise da legalidade e conformidade dos instrumentos que compõem a **fase preparatória** do Chamamento Público nº 001/2026, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Rio Maria/PA, cujo objeto é o credenciamento de empresas especializadas para a prestação de serviços médicos em cirurgias eletivas especificamente mamoplastia redutora (gigantomastia), tratamento cirúrgico de varizes (unilateral e bilateral) e histerectomia total, além de consultas médicas especializadas pré e pós-cirúrgicas e tratamento de complicações decorrentes dos procedimentos, todos destinados ao atendimento da demanda reprimida de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município.

O processo administrativo foi instruído com os seguintes documentos:

- (i) **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, subscrito pelo Secretário Municipal de Saúde, Alex da Costa Pessoa, e pela equipe de planejamento designada pelas Portarias nº 118/2025 e 048/2025;
- (ii) **Estudo Técnico Preliminar – ETP**, que demonstra a necessidade da contratação e fundamenta a inviabilidade de competição;

- (iii) **Termo de Referência – TR**, com a definição detalhada do objeto, tabela de preços unitários por procedimento e condições de execução; e
- (iv) **Minuta do Edital de Chamamento Público** e respectiva minuta contratual.

O valor global estimado da contratação é de **R\$ 2.239.908,26** (dois milhões, duzentos e trinta e nove mil, novecentos e oito reais e vinte e seis centavos), com recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas ao custeio de procedimentos eletivos.

A vigência do credenciamento é de 12 (doze) meses, admitida a prorrogação até o limite de 5 (cinco) anos, nos termos da Lei nº 14.133/2021, com período de inscrições contínuo e fluxo aberto.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1 – DA COMPETÊNCIA DA ASSESSORIA JURÍDICA E DO DEVER DE PARECER PRÉVIO NA FASE PREPARATÓRIA**

A obrigatoriedade do parecer jurídico prévio nas contratações públicas decorre do **art. 53, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021**, que impõe ao órgão de assessoramento jurídico da Administração o dever de analisar previamente as minutas de editais, contratos e seus anexos, manifestando-se sobre a legalidade e a conformidade dos instrumentos com a legislação aplicável.

O parecer jurídico insere-se, portanto, no ciclo de governança das contratações públicas como controle interno preventivo de legalidade, destinado a aferir a regularidade formal dos atos preparatórios e a mitigar riscos jurídicos antes da publicação do instrumento convocatório.

Registre-se que a presente análise se circunscreve aos **aspectos jurídico-formais** dos documentos submetidos a esta assessoria, não abrangendo juízos de conveniência e oportunidade administrativa, nem a verificação de dados técnicos, contábeis ou médico-sanitários, cuja responsabilidade é exclusiva dos órgãos técnicos competentes.

A segregação de funções entre a assessoria jurídica e as áreas técnicas inclusive com a designação de fiscal específico para o acompanhamento contratual, Sônia Souza Alves Oliveira, conforme consta do TR atende às diretrizes de integridade e controle interno preconizadas pela Lei nº 14.133/2021.

### **2.2 – DO CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR E SUA SUBSUNÇÃO AO ART. 79, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021**

O credenciamento está disciplinado no **art. 79 da Lei nº 14.133/2021** como procedimento auxiliar das licitações e contratações, vocacionado a instrumentalizar a contratação de uma pluralidade de prestadores que preencham determinados requisitos técnicos previamente fixados pela Administração. O instituto tem por característica central a ausência de competição entre os interessados: todos aqueles que demonstrarem preencher as condições estabelecidas no edital serão credenciados, inexistindo relação de exclusão ou disputa entre eles.

O **inciso I do art. 79** constitui a hipótese legal central que ampara o presente chamamento público: a **inviabilidade de competição**. Esta hipótese se configura quando o interesse público é melhor atendido pela contratação simultânea de todos os interessados que satisfaçam as condições técnicas exigidas, sendo impraticável ou contraproducente estabelecer uma competição entre eles. A inviabilidade de competição, no caso de serviços de saúde, decorre da constatação empírica de que a restrição do número de prestadores agravaria a insuficiência da oferta, perpetuando ou ampliando a demanda reprimida que se pretende enfrentar.

No caso em exame, o **Documento de Formalização da Demanda (DFD)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** demonstram, de forma inequívoca, que o Município de Rio Maria/PA enfrenta **demanda reprimida significativa por cirurgias eletivas**, acumulada desde o ano de 2021, abrangendo mamoplastia redutora (gigantomastia), tratamento cirúrgico de varizes (unilateral e bilateral) e histerectomia total. O DFD atesta que o Município **não dispõe, em seu quadro funcional, de profissionais médicos especializados** cirurgiões plásticos e cirurgiões vasculares para suprir a necessidade da população, em razão, sobretudo, de limitações orçamentárias e estruturais.

Ressalte-se que, mesmo no âmbito estadual, a oferta é manifestamente insuficiente: o programa "Mama Gigante", desenvolvido no Estado do Pará, realiza em média apenas 2 a 4 procedimentos por ano, número absolutamente incompatível com a demanda do Município. Quanto à histerectomia total, o DFD consigna que, embora o Município disponha de profissionais habilitados para esse procedimento, bem como haja oferta por meio do Hospital Regional Público do Araguaia (HRPA) e do Hospital Regional de Rio Maria (HRRM), a capacidade instalada é insuficiente para absorver o elevado número de pacientes que necessitam do procedimento.

A escassez de profissionais habilitados no SUS local e regional, associada à magnitude da demanda reprimida, **justifica plenamente a opção pelo credenciamento**, em detrimento de modalidades licitatórias tradicionais como o pregão eletrônico que, ao selecionarem apenas um ou alguns prestadores, não garantiriam a capilaridade necessária ao atendimento da totalidade dos pacientes que aguardam na fila. A doutrina especializada é pacífica ao afirmar que o credenciamento é o

instrumento adequado quando a ampliação do número de prestadores reverte diretamente em benefício do interesse público, por garantir maior acesso da população aos serviços essenciais de saúde.

### **2.3 – DA INSUFICIÊNCIA DA REDE PÚBLICA E DA URGÊNCIA SOCIAL COMO FUNDAMENTOS DA CONTRATAÇÃO**

A Constituição Federal, em seu **art. 196**, consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A **Lei nº 8.080/1990** (Lei Orgânica da Saúde), por sua vez, estabelece em seus arts. 24 e 25 a possibilidade de contratação complementar da iniciativa privada quando a rede pública for insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população de determinada área.

No caso em tela, o DFD instruído aos autos revela um cenário de **urgência social inequívoca**: pacientes que aguardam **há mais de 5 (cinco) anos** na fila por procedimentos cirúrgicos eletivos. Este dado, longe de ser mero formalismo, constitui a própria essência da motivação do ato administrativo. A gigantomania, condição que acomete as pacientes que aguardam pela mamoplastia redutora, acarreta prejuízos físicos severos — dores na coluna, limitações funcionais, complicações dermatológicas, além de impactos psicológicos significativos, afetando diretamente a qualidade de vida e o bem-estar dessas mulheres. As varizes, por sua vez, podem evoluir para complicações vasculares graves se não tratadas adequadamente.

O DFD registra expressamente que **grande parte das pacientes encontra-se em situação de vulnerabilidade social**, sem condições financeiras de arcar com os custos dos procedimentos na rede privada, o que as coloca em posição de absoluta dependência do Poder Público Municipal para a obtenção do tratamento necessário. A omissão estatal nesse contexto configuraria violação frontal ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e ao direito fundamental à saúde.

A insuficiência da rede pública, portanto, não é uma mera conveniência administrativa, mas uma **realidade fática constatada e documentada**. O Município não possui cirurgiões plásticos e vasculares em seu quadro funcional; a oferta estadual é residual (2 a 4 procedimentos/ano); e mesmo nos casos em que há profissionais habilitados (histerectomia), a capacidade operacional instalada incluindo os Hospitais Regionais é insuficiente frente à demanda.

A contratação complementar da iniciativa privada, nesse cenário, não é uma opção discricionária, mas uma **imposição do princípio da continuidade do serviço público de saúde** e da garantia constitucional de acesso universal.

## **2.4 – DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD) E SUA CONFORMIDADE LEGAL**

O **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, peça inaugural da fase de planejamento, encontra-se em plena conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com as boas práticas de governança das contratações públicas. O documento: (i) identifica o setor requisitante e o responsável pela demanda (Secretaria Municipal de Saúde, representada pelo Secretário Alex da Costa Pessoa); (ii) descreve com precisão o objeto da contratação; (iii) fundamenta legalmente a opção pelo credenciamento com base no art. 74, inciso IV, c/c art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, art. 196 da CF/1988 e arts. 7º, 24 e 25 da Lei nº 8.080/1990; (iv) apresenta a tabela completa dos procedimentos a serem contratados, com os respectivos quantitativos e códigos SIGTAP; (v) justifica detalhadamente a necessidade da contratação, demonstrando a demanda reprimida, a insuficiência da rede pública e a urgência social; (vi) indica prazos, local de execução e equipe de planejamento; e (vii) conta com a aprovação da autoridade competente.

A motivação do DFD é robusta e específica, não se limitando a considerações genéricas sobre a importância da saúde. O documento quantifica a demanda (288 consultas, 88 mamoplastias redutoras, 100 tratamentos de varizes, 100 histerectomias totais), identifica a origem da fila de espera (Central de Regulação do Município, com dados desde 2021), e expõe as razões concretas pelas quais a rede própria e a rede regional não conseguem absorver a demanda. Esta motivação detalhada é essencial para afastar eventuais questionamentos de órgãos de controle externo quanto à legalidade da contratação direta.

## **2.5 – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA: ANÁLISE DE CONFORMIDADE**

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, peça obrigatória nos termos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, apresenta-se formalmente regular. O ETP descreve a necessidade da contratação, estima a demanda e as quantidades de procedimentos com base nos dados da Central de Regulação, avalia a solução de credenciamento como a mais adequada à luz da insuficiência da rede pública, justifica a inviabilidade de competição e estima o valor global da contratação.

A fundamentação do ETP para a adoção do credenciamento é consistente, ancorando-se especificamente na escassez de profissionais especializados no quadro funcional do Município e na insuficiência da oferta estadual.

O **Termo de Referência (TR)**, por sua vez, atende aos requisitos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, contendo: (i) definição clara e precisa do objeto, com os códigos SIGTAP e os quantitativos de cada procedimento; (ii) justificativa da contratação; (iii) fundamentação da inviabilidade de competição; (iv) requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal; (v) tabela de preços unitários por procedimento, estabelecidos unilateralmente pela Administração; (vi) obrigações das partes; (vii) prazos de execução (até 20 dias após a Ordem de Fornecimento); (viii) indicação do local de prestação dos serviços (prioritariamente no Hospital Municipal Eurico Paes Cândido, admitida a execução em unidade indicada pela contratada, mediante acordo com a Administração); e (ix) designação de fiscal para acompanhamento contratual.

A adoção de preços fixos, definidos unilateralmente pela Administração com base na tabela SIGTAP, é inerente à lógica do credenciamento: cabe aos potenciais interessados decidir se aderem ou não às condições preestabelecidas, inexistindo disputa de preços.

Tal sistemática está em conformidade com o **art. 79, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021**, que prevê expressamente que o edital de credenciamento deve fixar as condições de pagamento e os critérios objetivos para admissão dos credenciados.

## **2.6 – DA MINUTA DO EDITAL E DO FLUXO CONTÍNUO DE INSCRIÇÕES**

A minuta do edital de chamamento público contempla os elementos essenciais exigidos pelo art. 79 da Lei nº 14.133/2021: (i) definição precisa do objeto; (ii) condições para participação e requisitos de habilitação; (iii) condições de pagamento e tabela de preços; (iv) prazo e local de execução dos serviços; (v) vigência do credenciamento (12 meses, prorrogável); (vi) período de inscrições contínuo (05/05/2026 a 05/11/2026); e (vii) obrigações das credenciadas e sanções aplicáveis.

O **fluxo contínuo de inscrições** merece destaque, por constituir elemento essencial e indissociável da natureza jurídica do credenciamento. Conforme consolidado pela doutrina e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, o credenciamento deve permanecer permanentemente aberto a novos interessados durante a vigência do edital, sob pena de descaracterização do instituto e de violação ao princípio da isonomia.

A previsão editalícia de janela de inscrições de seis meses (maio a novembro de 2026), com possibilidade de prorrogação, atende adequadamente a essa exigência, garantindo que eventuais novos prestadores qualificados possam aderir ao longo de toda a execução contratual.

## **2.7 - DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA E DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE**

As exigências de habilitação técnica previstas no edital — registro no Conselho Regional de Medicina (CRM) com Registro de Qualificação de Especialista (RQE), inscrição no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), licença de funcionamento sanitária válida, comprovação de experiência na execução dos serviços propostos e cumprimento dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas vigentes — são **proporcionais e diretamente relacionadas à natureza e à complexidade dos serviços contratados**.

Não se identifica, nos instrumentos analisados, qualquer exigência desarrazoada ou desproporcional que possa ser caracterizada como barreira artificial ao credenciamento de prestadores qualificados. O princípio da proporcionalidade, que orienta a definição das exigências de habilitação nos procedimentos de credenciamento, impõe que os requisitos técnicos sejam exclusivamente aqueles necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do interessado de executar o objeto contratual de forma segura e adequada. Tratando-se de cirurgias eletivas de média complexidade — envolvendo riscos inerentes a procedimentos cirúrgicos —, é plenamente justificável e mesmo imperativo que a Administração exija comprovação de registro profissional, especialização reconhecida pela AMB ou pela respectiva Sociedade Brasileira da Especialidade Médica, licenciamento sanitário e experiência técnica específica, como meio de resguardar a segurança dos pacientes e a qualidade dos serviços prestados à população.

## **2.8- DA MINUTA CONTRATUAL, DAS SANÇÕES E DA PROTEÇÃO DE DADOS**

A minuta do contrato de credenciamento observa as cláusulas necessárias estabelecidas no **art. 92 da Lei nº 14.133/2021**, contemplando: qualificação das partes, objeto, regime de execução, preço e condições de pagamento, prazo de vigência e execução, obrigações do contratado e da Administração, hipóteses de rescisão e sanções, e foro competente (Comarca de Rio Maria/PA).

As sanções previstas — advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar guardam conformidade com o **art. 156 da Lei nº 14.133/2021**, estabelecendo gradação proporcional à gravidade da infração e assegurando o devido processo legal com garantia de contraditório e ampla defesa.

As obrigações das credenciadas estão claramente definidas, incluindo a execução dos procedimentos em conformidade com as normas do SUS e da ANVISA, o fornecimento de insumos e materiais necessários, e a observância dos protocolos clínicos estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Destaca-se, ainda, a previsão de cláusula específica sobre proteção de dados pessoais dos pacientes, em conformidade com a **Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018)**, aspecto de suma relevância considerando a sensibilidade das informações de saúde que serão tratadas no âmbito dos procedimentos cirúrgicos. A previsão contratual de observância à LGPD confere maior segurança jurídica à relação e resguarda o Município de eventuais responsabilizações por tratamento inadequado de dados pessoais sensíveis.

## **2.9 – DA ORIGEM DOS RECURSOS E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Os recursos para o custeio do presente credenciamento são provenientes de emendas parlamentares, no montante global estimado de R\$ 2.239.908,26.

Embora a verificação da efetiva existência de dotação orçamentária e da regularidade da classificação contábil transcenda o escopo desta análise jurídica inserindo-se na competência do setor de contabilidade e finanças, **recomenda-se que o ordenador de despesas certifique-se formalmente**, previamente à publicação do edital, de que há adequação orçamentária e financeira compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e com o art. 150 da Lei nº 14.133/2021, que exige a indicação do crédito orçamentário para a contratação.

## **3- CONCLUSÃO**

Ante o exposto, esta assessoria jurídica conclui pela **regularidade jurídico-formal da fase preparatória** do Chamamento Público nº 001/2026, abrangendo o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a minuta do Edital de Chamamento Público com a respectiva minuta contratual, os quais se encontram em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, em especial com o art. 79, inciso I (credenciamento por inviabilidade de competição), bem como com o art. 196 da Constituição Federal, a Lei nº 8.080/1990 e demais normas aplicáveis.

A opção pelo credenciamento está suficientemente motivada pela **comprovada insuficiência da rede pública** Municipal, Estadual e Regional para absorver a demanda reprimida de cirurgias eletivas, pela escassez de profissionais especializados no quadro funcional do Município e pela

**urgência social** representada pela existência de pacientes que aguardam há mais de 5 (cinco) anos na fila por procedimentos essenciais à sua saúde e dignidade.

Tais circunstâncias fáticas subsumem-se perfeitamente à hipótese legal de inviabilidade de competição (art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021).

**Recomenda-se, tão somente:** (i) que o ordenador de despesas verifique formalmente a disponibilidade orçamentária antes da publicação do edital, certificando-se da compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal; (ii) que a Administração observe rigorosamente o fluxo contínuo de inscrições, garantindo a máxima adesão de prestadores qualificados durante toda a vigência do credenciamento, em homenagem ao princípio constitucional da universalidade do acesso à saúde; e (iii) que o contrato de credenciamento seja formalizado por escrito, com a publicação do respectivo extrato, nos termos do art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio Maria/PA, 4 de maio de 2026.

**Miria Kelly Ribeiro de Souza**

**Assessoria Jurídica**

**Decreto Municipal 061/2025**