

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 021/2025
CHAMADA PÚBLICA Nº: 002/2025

RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Assessoria Jurídica, por solicitação da Comissão de Contratação do Município de Curuá/PA, vieram os autos para análise e parecer jurídico acerca do processo de licitação na Modalidade de Chamamento Público nº 002/2025 que tem por objeto o ***“Credenciamento de pessoas jurídicas, com ou sem finalidades lucrativas para a prestação de serviços médicos, consultas, exames especializados, exame de imagem, laboratoriais e locação de equipamentos médicos destinados a atender as necessidades da rede de saúde do município de Curuá/PA.”***

Ademais, constam nos presentes autos:

- Documento de Oficialização de Demanda – DOD - O qual reconhece a demanda, juntamente com as respectivas justificativas, evidenciando a necessidade da contratação;
- Despacho – Solicitando que o departamento de compras, providencie a cotação de preços;
- Despacho - Em resposta à solicitação, o departamento de compras, apresentou a justificativa quanto a forma de como a pesquisa de preços foi conduzida;
- Despacho – Solicitação para que o Setor de contabilidade informe a previsão de saldo orçamentário para atender a demanda;
- Termo de Disponibilidade Orçamentária;
- Termo de Declaração de adequação orçamentária e Financeira;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência;
- Autorização;
- Termo de Designação de Fiscal de Contrato;
- Termo de Autuação de Processo;
- Portaria – Nomeando agente de Contratação
- Despacho requerendo análise e manifestação desta Assessoria Jurídica;
- Minuta do edital e seus anexos;

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

PARECER DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "in abstracto", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

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

"C) 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."

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A Constituição Federal de 1988 condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Como regra, a Administração Pública é obrigada a realizar previamente procedimento de licitação para contratar serviços e adquirir produtos, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.



Artigo 37: [...]

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.

Neste sentido, para regulamentar o exercício dessa atividade foi promulgada a Lei Federal no 14.133/2021, amplamente conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Tal obrigatoriedade de licitar funda-se em aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, do interesse público e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 5º da Lei de Licitações e Contratos, senão, vejamos:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Dessa forma, a licitação caracteriza-se como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em razão disto, vislumbra-se à conclusão fundamentada de que a licitação atende duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a res pública.

DA MODALIDADE: CHAMADA PÚBLICA

O Credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.

Apesar de não ser um procedimento previsto expressamente na legislação, é reconhecido como válido pela própria jurisprudência do TCU, Tribunais de Contas e pela doutrina.

Na forma do art. 62, XLIII, da Lei nº 14.133/21, e demais normas aplicáveis, o credenciamento é o 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.



No caso em comento, busca-se a credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços médicos destinados aos serviços da atenção básica, de urgência e emergência e medicina especializada do Município de Curuá, cuja justificativa encontra-se inicialmente no Documento de Formalização da Demanda, elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde. Conforme consta nos autos.

O entendimento atualizado do TCU é no sentido de que o credenciamento poderá ser feito inclusive para atuação do profissional médico para as unidades públicas de saúde do SUS, desde que devidamente regulamentado, como consta na minuta.

Destacamos que o credenciamento deve ser tratado com base no caput do Art. 79, I da Lei 14.133/2021.

Em corroboração destaca-se a decisão do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, no processo no 122-02.00/05-8, da Prefeitura Municipal de Lajeado deparou-se com essa referida questão, tendo-a resolvido na Informação no 002/2005 que:

"A doutrina e a jurisprudência revelam constituir a figura do credenciamento matéria escassa e, como assinalou, também, o TCU, não está prevista expressamente na Lei no 8.666/93". Assim, na linha consignada no subitem 1.8 da presente informação e baseado no exposto no citado Parecer 11057/95, por ser a figura do credenciamento negócio jurídico contratual, seguindo o princípio geral da atipicidade que vigora neste campo do direito" devem ser aplicadas à mesma as normas da Lei no 8.666/93, em especial no que tange ao edital, às cláusulas necessárias (art. 57), à habilitação, e a outros aspectos julgados igualmente fundamentais

(...)

E aqui aditamos a necessária observância por parte da Administração em exigir dos futuros credenciados toda a documentação a que aludem os artigos 28 e 29, ambos da Lei Federal no 8.666/93 e, conforme o caso, também aqueles documentos previstos nos artigos 30, 31 e 33, e tudo na forma do art. 32, todos do mencionado Diploma Federal, sem prejuízo da



obediência ao edital do credenciamento a ser veiculado, o qual, é claro, não poderá contrariar o aludido Estatuto Licitatório.

Neste passo e no particular dos serviços médicos assistenciais a serem contratados (...), entendemos, nos termos até aqui expostos, que as manifestações trazidas à colação são unânimes na contratação através do sistema de credenciamento por 'inexigibilidade de licitação' (art. 25, caput, da Lei no 8.666/93), somente na hipótese 'em que se configure a inviabilidade de competição', devendo tal situação ser „objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável" pela autoridade competente. Todavia, no particular, ratificamos as considerações deste Tribunal quanto às exceções à regra da licitação, expedidas no (...) presente estudo”.

Por fim, o TCU — Tribunal de Contas da União adotou o referido sistema para prestar assistência médica aos seus próprios servidores, tendo como exemplo a utilização deste critério pela Previdência Social, para atendimento dos segurados em geral.

Após corroborar o entendimento doutrinário segundo o qual o credenciamento pode ser entendido como "a permissão de execução de serviços, caracterizada pela unilateralidade, discricionariedade e precariedade", registrou o Tribunal de Contas da União que o sistema de credenciamento atende aos princípios norteadores da licitação.

Este entendimento é balizado pelo TCU conforme TC-008.797/95-5 — Projeto de Resolução Relativamente à Assistência Médica. Neste estudo interno, o eminente Ministro Homero Santos advoga a inexigibilidade da licitação e a realização de um processo público de contratação muito semelhante ao aqui proposto. In verbis:

1-Dar ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, podendo a Administração utilizar-se suplementarmente e a qualquer tempo, com vistas a ampliar o universo dos credenciados, de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional;



2-Fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;

3-Fixar, de forma criteriosa, tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais, e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;

4- Consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex), da atribuição de proceder ao credenciamento elou intermediação do pagamento dos serviços prestados.

5-Estabelecer as hipóteses de desc credenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;

6-Permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;

7-Prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando que notifique ao TCU, com antecedência fixada no termo;

8-Possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e

9-Fixar as regras que devem ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. Proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco).



Este estudo do Tribunal de Contas da União serviu de base para várias decisões desse tribunal, entre as quais podem se citar: Decisão 104/1995, Decisão 656/1995, Decisão 324/2000, Decisão 1027/2000, Decisão 112/1997, Decisão 98/2000, Decisão 324/1998.

Nesse sentido aduz o Acórdão TCU nº 2057/2016, nos autos da TC 023.410/2016-7, com julgamento pelo Plenário, realizado no dia 10/08/2016, Relator Ministro Bruno Dantas, decidiu, por unanimidade que:

9.1.2. o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;

O instituto do credenciamento, portanto, pode ser utilizado, de forma complementar, para suprir eventual demanda reprimida de serviço de saúde, há que se considera, entretanto, que o credenciamento deve atender aos diversos princípios da administração pública, especialmente no que tange à legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

Em suma, para a contratação de serviços de saúde, nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, não precisa a Administração realizar licitação, pois todos os interessados aptos serão aproveitados.

Portanto, configurada a inviabilidade de competição no caso concreto, bem assim a adequação legal do procedimento, de rigor reconhecer a possibilidade de realização do credenciamento, nos termos do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, permitindo-se a contratação de todo e qualquer interessado que atenda aos requisitos/exigências edilícias, bem como anua com os valores fixados prévia e unilateralmente pela Administração para contraprestação dos serviços a serem executados.

Pelo exposto, analisada a minuta do instrumento convocatório e a minuta contratual colacionada aos autos, verifica-se a obediência dos ditames legais quando da presença de todas as cláusulas exigida pela lei 14.133/2021.

CONCLUSÃO

Por derradeiro, cumpre salientar que a Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão é do Gestor Municipal.

Seguindo ainda o entendimento do renomado doutrinador JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Ressaltamos ainda que a versão definitiva do Edital do certame devidamente assinado pelo Pregoeiro deve permanecer nos autos, assim como deverá ser respeitado o prazo legal, entre a divulgação do Edital de Credenciamento e a entrega do envelope de habilitação, além da observância das demais normas inseridas na Lei nº 14.133/2021, garantindo-se assim, maior legalidade ao procedimento administrativo.

Destarte, sendo acolhido ou não este Parecer Jurídico pela Autoridade Competente, recomendamos a devida numeração de todas as páginas do Processo Administrativo, obrigação esta imposta pela Legislação, da mesma forma, caso seja entendido pela realização do processo licitatório.

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico não vincula a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o parecer, à consideração superior.

Curuá/PA, em 28 de março de 2025.

Felipe de Lima R. Gomes
Assessoria Jurídica
OAB/PA nº 21.472