

Processo administrativo Nº: 1117/2022-SEMAD/PMRP

Inexigibilidade nº6/2022-010-FMS.

Chamada Pública nº 002/2022-FMS

ASSUNTO: CREDENCIAMENTO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RONDON DO PARÁ.

ANÁLISE: MINUTA DO EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2022/FMS/PMRP.

Presidente da Comissão de Licitação,

Recebo os presentes autos no estado em que se encontram.

Tratam os presentes autos de solicitação de análise da **MINUTA DO EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2022/FMS/PMRP**, o qual tem como objeto **CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURIDICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RONDON DO PARÁ**. Constam dos autos os Of. nº: 1418/2022/SMS/PMRP; Termo de Referência – Chamada Pública; Edital de Chamada Pública.

Após tramitação regular, veio a esta Assessoria para análise e emissão parecer Jurídico.

Esta é a síntese dos fatos que vincula a consulta.

II – DO DIREITO

Primeiramente, é importante ressaltar que a presente análise, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

II. 1 – DO CREDENCIAMENTO

A Licitação é uma exigência constitucional obrigatória para toda a Administração Pública, prevista no art.37, XXI da CF/884 e estabelecida pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que visa regulamentar a contratação de bens e serviços pelo Poder Público, vejamos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

XXI - ressaltados 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”

A licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública tem a possibilidade de escolher a proposta mais vantajosa para a contratação de seu interesse. Desenvolve-se através de uma sucessão de atos que buscam propiciar igualdade a todos os interessados, atuando como fator de eficiência e moralidade nos negócios jurídicos.

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da

proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, ou seja, o próprio texto Constitucional abre a possibilidade da Lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e

25 da Lei 8666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Para os casos de dispensa de licitação parece não haver grande problemática, uma vez que o rol taxativo disposto no art. 24 da Lei 8666/93 é claro ao estabelecer, sistematicamente, os casos em que pode incidir citado meio de contratação direta.

Contudo, igual sorte não ampara os casos de inexigibilidade, e por isso é preciso muito cuidado ao interpretar o art. 25 da Lei de Licitações. Vejamos a redação do citado artigo:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser

feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas

de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

O referido comando legal dispõe que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. Veja-se que neste caso o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão “inviabilidade de competição” é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses.

É bem verdade que o próprio art. 25 prevê em seus incisos três situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão “em especial”, inserida no caput, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão “inviabilidade de competição” contida no art. 25, em um sentido mais abrangente.

Na área da saúde, sabe-se que há a prática de não realizar o procedimento licitatório ao contratar serviços privados de saúde, porém, não há justificativa legal para tal conduta. Segundo os ensinamentos de Lenir dos Santos, nada poderá livrar a administração pública de realizar procedimento licitatório, nem mesmo o fato de os preços dos serviços dos serviços serem previamente fixados pelo poder público, isso não constitui motivo justificável para não se fazer licitação. As exceções ao rito licitatório são os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações.

Nesta linha de raciocínio, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2009. pg 367.), após citar exemplos sobre as hipóteses de inexigibilidade trazidas pela Lei 8666/93, ensina que “todas essas abordagens são meramente exemplificativas, eis que extraídas do exame das diversas hipóteses contidas nos incisos do art. 25, sendo imperioso reconhecer que nelas não se esgotam as possibilidades de configuração dos pressupostos da contratação direta por inexigibilidade.”

Até pouco tempo tinha-se a ideia de que a “inviabilidade de competição” configurava-se apenas quando o objeto ou serviço pretendido só pudesse ser fornecido ou prestado por pessoa única, ou seja, quando apenas um determinado fornecedor, tido como exclusivo, pudesse satisfazer os interesses da Administração. Obviamente tal conclusão não é equivocada, pois é o que expressamente dispõe o inciso I do art. 25 da Lei 8666/93. Entretanto, sugerir que essa é a única interpretação do dispositivo em análise é uma tese ultrapassada.

A interpretação da expressão “inviabilidade de competição”, conforme suscitado, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Neste contexto, pode-se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único prevista no inciso I, e, obviamente, além dos casos inseridos nos incisos II e III, pode se dar por contratação de todos, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos serão contratados.

Nesta esteira temos os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby (Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538):

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar 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 à contratação.”

Ora, se a Administração convoca profissionais dispondo-se a contratar todos os interessados que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também estamos diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, não haverá competição entre os interessados. Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de Credenciamento.

Cumprе salientar que inexiste lei específica que disponha sobre o sistema do credenciamento. Desta maneira, em um primeiro momento, poderia se questionar

se a adoção de tal sistema não esbarraria no Princípio da Legalidade. Entende-se que não. Conforme já exaustivamente debatido, a figura do credenciamento é, em verdade, uma ferramenta pra se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8666/93.

Neste ínterim, vale ressaltar a decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União prolatada no processo 016.171/94:

“Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93.”(Decisão nº 104/1995 Plenário) (grifo).

Ressalte-se ainda que em diversas outras oportunidades o Tribunal de Contas da União adotou o mesmo posicionamento, que, inclusive, foi adotado também pelos Tribunais de Contas Estaduais, podendo-se afirmar com certeza que está pacificado o entendimento no sentido da legalidade do sistema de credenciamento.

O credenciamento segundo Adilson Abreu Dallari é o “o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa-fé.”

Pode-se dizer ainda, de uma maneira mais simples, que o credenciamento é um método, um sistema pelo qual irá se efetivar uma contratação direta (pois, lembre-se, trata-se de inexigibilidade), onde o Poder Público não seleciona apenas um participante, mas sim, pré-qualifica todos os interessados que preenchem os requisitos

previamente determinados no ato convocatório.

Neste caso, há uma necessidade que a Administração Pública pretende suprir mediante contrato, contudo, diferentemente do que ocorre na praxe, onde há apenas um vencedor, e, por consequência, apenas um contratado, no sistema de credenciamento não se objetiva um único contrato, mas vários, sendo que todos podem atender perfeitamente o objeto pretendido pelo Poder Público.

É importante observar que o sistema de credenciamento está sujeito a alguns requisitos. E parece óbvio também que os princípios norteadores do procedimento licitatório devem ser observados para os casos de credenciamento, no que se aplicarem.

Diante de tal aplicabilidade temos a publicidade do chamamento deverá ser ampla, nos moldes daquela estabelecida no artigo 21, I a III, da Lei nº 8.666/93, ou seja, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, se os recursos forem provenientes da União, ou no Diário Oficial do Estado, em se tratando de dinheiro advindo dos cofres públicos estadual ou da municipalidade, e em jornal de grande circulação local, a fim de que os interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema.

Ainda sobre este tema é relevante salientar que o ato convocatório deve estabelecer os critérios objetivos de qualificação, como se licitação fosse, não se podendo credenciar os interessados por uma avaliação meramente subjetiva da autoridade administrativa. Deve haver um ato convocatório com todos os requisitos a serem cumpridos para a qualificação e credenciamento de cada interessado.

Mas é evidente que o credenciamento se subordina também aos demais princípios do Direito Administrativo, devendo-se observar, em especial, os Princípios norteadores do procedimento licitatório elencados no art. 3º da Lei 8666/93.

O credenciamento traz algumas praticidades à Administração, pois, desburocratiza suas ações com a diminuição do número de procedimentos licitatórios e melhor aproveita os recursos públicos, vez que o preço a ser pago pela prestação do serviço estará previamente definido no próprio ato de chamamento dos interessados.

Conforme leciona Sônia Y. K. Tanaka (Sistema de credenciamento.2003, Pg 336)“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.”

No relatório do já citado processo 016.171/94 – TCU consta que “o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurado tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços, e negociando-se as condições de atendimento, obtém melhor qualidade dos serviços, além do menor preço”.

Tem observado as mais diversas decisões do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados aprovando o sistema do credenciamento para os mais variados serviços. É claro que para cada área deve-se ter um cuidado especial, como nas situações acima expostas, mas, em geral, o atendimento dos requisitos expostos pelo TCU no Processo n.º TC 016.522/95-8 satisfazem o credenciamento para a maior parte dos serviços.

Embora ainda não haja um regramento específico para o sistema do credenciamento, o art. 25 da Lei 8666/93, ao estabelecer a figura da inexigibilidade de licitação, não limita a interpretação da inviabilidade de competição, podendo ser esta configurada pela existência de fornecedor exclusivo, ou, conforme demonstrado, pela contratação de todos os interessados, vez que igualmente não haverá competição.

Assim, apesar do fato de não haver um regramento específico não significa dizer que o mesmo não deverá observar certos requisitos. Parece claro que os Princípios que norteiam o procedimento licitatório devem ser igualmente observados neste sistema. Ademais, o próprio Tribunal de Contas da União orienta o atendimento de alguns requisitos na decisão do processo TC 016.522/95-8, devendo o Edital, aqui analisado, atender os mesmos requisitos, principalmente no que concerne ao período de credenciamento.

Com efeito, encontra-se fortemente consolidado junto ao Tribunal de Contas da União o entendimento de que o sistema de credenciamento „por inexigibilidade de licitação“(art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93) é um procedimento

lícito, mas somente o é na hipótese em que se configure a inviabilidade de competição.

Portanto, tem-se entendido como formalmente legal a figura do credenciamento com fundamento na inexigibilidade de licitação, frente a inviabilidade de competição para a contratação de todos os interessados que preenchem as condições do chamamento.

II . 2 – DO EDITAL Nº 002/2022-FMS– CHAMAMENTO PÚBLICO.

Primeiramente é importante observar que encontra-se disposto na Constituição Federal de 1988, a possibilidade da Assistência à Saúde pela iniciativa privada de forma complementar, senão vejmos:

“Art. 199 - A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

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

Além disso, o art. 4º, parágrafo segundo da lei 8080, traz disposição similar:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar. (Grifo nosso).

Assim, havendo a possibilidade de participação da iniciativa privada no SUS, e constatada a necessidade de fazê-lo através da complementação dos serviços, se faz necessário utilizar de instrumentos para realização do atendimento universal e eficaz ao usuário.

Porém, para que o procedimento seja adequado e regular, o SUS se subordina a normas regulamentadoras para a utilização das ferramentas possíveis na resolatividade das demandas.

No caso concreto, não foi comprovado o atendimento as disposições da Portaria nº 1.034, de 05 de maio de 2010, que trata da participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde do SUS, senão vejamos:

“Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,

II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

§ 1º A complementação dos serviços deverá observar aos princípios e as diretrizes do SUS, em especial, a regionalização, a pactuação, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e a universalidade do acesso.

§ 2º Para fins de organização da rede de serviços e justificativa da necessidade de complementaridade, deverá ser elaborado um Plano Operativo para os serviços públicos de saúde, nos termos do art. 7º da presente Portaria.

§ 3º A necessidade de complementação de serviços deverá ser aprovada pelo Conselho de Saúde e constar no Plano de Saúde respectivo”. (Grifo Nosso).

Antes de tecer a análise da minuta do edital verificou-se que o termo de

referência em comento abordou as especificações claras do objeto do credenciamento, indicando o prazo de início e fim, as especificações técnicas e a qualificações para o prestação de serviços, forma da prestação do ajuste e demais obrigações a serem cumpridas pelo contratado, com vistas a fiel execução.

O fundamento jurídico que respalda a contratação administrativa pela via do credenciamento é o contido no caput, do artigo 25, da Lei 8.666/93, já que não há como licitar tais serviços, uma vez que a Tabela de Procedimentos contendo os preços dos serviços está prefixada no anexo do Edital de Credenciamento submetido ao nosso exame.

Ademais, verifica-se em diversas cláusulas do mencionado edital, a previsão de ampla divulgação, tanto em jornal de grande circulação, quanto no órgão oficial em cumprimento ao princípio da publicidade, imposto à Administração Pública. Pelo que se vê do citado edital, a ampla publicidade nele prevista, assegura a todos os interessados, indistintamente, o direito de participar do processo de credenciamento durante o todo período de vigência, o que torna inviável a competição, justificando assim a inexigibilidade de competição.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União ao avaliar o sistema de credenciamento de serviços de saúde promovido pelo Município de Contagem/MG, considerou legal a terceirização de serviços ambulatoriais, por entender que o procedimento que dispositivo que respalda a contratação com inexigibilidade de licitação é o artigo 25, caput, da Lei 8.666/93.(ACÓRDÃO Nº 2657/2007- TCU – PLENÁRIO).

Voltando à análise, o edital também contemplou procedimentos específicos para CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURIDICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RONDON DO PARÁ.

Prosseguindo, além do objeto, do regime de execução, das garantias contratuais, da exigência da documentação prevista, o edital também prevê o local, data e período de credenciamento, respeitado o prazo de vigência fixado para o final do exercício.

As hipóteses impeditivas ao credenciamento dos interessados que estiverem suspensos ou que forem declarados inidôneos para contratar com a Administração Pública, e que estejam cumprindo as sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666/93, também foram previstas.

Ainda, segundo o edital, a habilitação no cumprimento de comprovação de capacidade jurídica e à regularidade fiscal e trabalhista, com observância ao disposto no artigo 27, da Lei 8.666/93, estão prevista no instrumento em análise.

Da mesma forma, as sanções administrativas e penalidades decorrentes do descumprimento das cláusulas editalícias, das condições e dos critérios mínimos estabelecidos pelo SUS e pelo Conselho Municipal de Saúde, visando o atendimento satisfatório dos usuários, dentre várias outras modalidades de infringência prevista na legislação de regência, foram expressamente contempladas no mencionado edital.

Por fim, agregado às condições já analisadas de modo satisfatório, encontramos também no Edital de Credenciamento, o condicionamento da prestação dos serviços à disponibilidade de recursos previstos em contrato e demais procedimentos previstos na legislação financeira, orçamentária e fiscal, constantes do mencionado edital, dentre outras; o que leva a concluir que o instrumento, ora analisado, preenche as condições previstas na legislação em vigor.

De igual modo, entende-se no favoravelmente ao modelo do Contrato Administrativo, também submetido ao nosso exame, eis que o referido instrumento subordina-se ao direito público, estabelece com clareza e precisão as condições para sua execução, define direitos, obrigações e responsabilidade das partes, além da qualificação completa das partes, objeto, regime de execução, obrigações e responsabilidades, o preço e condições de pagamento, impossibilidade de reajuste com observância do equilíbrio econômico financeiro, indica dotação orçamentária e estabelece um prazo de vigência, o controle, avaliação, vistoria e fiscalização; bem como as penalidades, as hipóteses de rescisão, os recursos processuais, a garantia à ampla defesa, a eleição do foro competente, também atendem as requisitos legais amplamente mencionados neste parecer.

III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise das minutas do Edital de

Credenciamento com os respectivos anexos, e do Contrato Administrativo dele decorrente, esta Assessoria não vislumbra qualquer óbice jurídico para realização do procedimento, DESDE QUE OBSERVADOS TERMOS DO PRESENTE PARECER,encaminhando-se os presentes autos, após o autorizo do Senhor Secretário, ao setor competente para providencias cabíveis, em tudo observadas as formalidades legais.

Ressalte-se o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta SMS, caso entenda de forma diversa, para melhor atender ao interesse público.

É o parecer. S.M.J.

Rondon do Pará ,em 07 de dezembro de 2022.

LUIS FERNADO TAVARES OLIVEIRA

OAB/PA nº 13.880



PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDON DO PARÁ
Poder Executivo
Assessoria Jurídica