



MUNICÍPIO DE TERRA SANTA  
23.060.866/0001-93  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

**PARECER JURÍDICO**

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº 001/2022-FMS-CPL

MODALIDADE: **CHAMADA PÚBLICA PARA CREDENCIAMENTO**

**OBJETO: CHAMADA PÚBLICA PARA PROCESSO DE SELEÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS, VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS MÉDICOS (PLANTÕES DE CLÍNICO GERAL, SERVIÇOS DE CIRURGIA GERAL E EXAMES DE ULTRASSONOGRAFIA)**

**DA PRELIMINAR DE OPINIÃO**

Deve ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinitivo em questões de oportunidade e conveniência contratual, corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO.

ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinitivo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado.

2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer, encerra o exame dos atos realizados no procedimento externo de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

**FATOS**

Trata-se de solicitação de **Parecer** formulada pela Comissão Permanente de Licitação - CPL da Prefeitura Municipal de Terra Santa/PA referente à legalidade de realização do Processo Licitatório de **CHAMADA PÚBLICA PARA PROCESSO DE SELEÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS,**



MUNICÍPIO DE TERRA SANTA  
23.060.866/0001-93  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS MÉDICOS (PLANTÕES DE CLÍNICO GERAL, SERVIÇOS DE CIRURGIA GERAL E EXAMES DE ULTRASSONOGRAFIA).**

Vieram os referidos autos para análise de legalidade dos instrumentos preparatórios, para após a realização de todas as fases que competem legalmente, realizar à adjudicação do processo e sua homologação cabível a autoridade competente.

É o breve relatório.

**DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Prefacialmente, vale registrar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data no requerimento anexo. Incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria requerente nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Salienta-se, ainda, 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.

Insta enaltecer que a contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa estabelecidos nos artigos 24 e 25 da Lei Federal no 8.666/93. A decisão de dispensar uma licitação que se enquadre em algumas das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade é do Administrador, conforme julgado a seguir:

***A decisão de contratar com dispensa de licitação cabe ao Administrador, desde que o objeto do contrato se ajuste a uma das situações previstas no art. 24, observado o art. 26 da Lei Federal no 8.666/93.***

***Realizada a contratação com dispensa de licitação a contratante deverá acautelar-se para que o objeto do contrato seja executado diretamente pelo contratado. (Processo: CON-04/04917305, Parecer: GCMB/2004/0925, Decisão: 3715/2004, Origem: Administração do Porto de São Francisco do Sul - APSFS, Relator: Conselheiro Moacir Bertoli, Data da Sessão: 22/11/2004, Data do Diário Oficial: 24/02/2005).***

Em que pese não haver previsão legal para o credenciamento, ele vem sendo largamente reconhecido pelos tribunais de contas e judiciais e, também, utilizado amplamente pela Administração Pública, mesmo porque, em



MUNICÍPIO DE TERRA SANTA  
23.060.866/0001-93  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

inúmeros casos, ele se apresenta como instrumento bastante vantajoso.

Tem sido comum aos órgãos públicos, em determinadas ocasiões, a contratação de serviços complementares aqueles oferecidos na rede pública (execução direta) por meio do sistema de credenciamento, equivalente a inexigibilidade de licitação pública, sob argumento de que todos os prestadores interessados poderiam ser contratados, o que implica na ausência de disputa, afastando a realização de licitação pública.

Destacam-se os casos de credenciamento previstos na legislação brasileira que vem se consolidando como uma alternativa da Administração Pública principalmente em vários municípios do Estado do Pará.

A inviabilidade da competição elimina a possibilidade de promover um processo de licitação pública, pois sabe-se que um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é a competitividade.

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, 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 poderão ser contratados.

Nesta esteira, os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby:

***“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.”***

Portanto, só é legítimo o chamamento público para o credenciamento quando restar comprovada a inviabilidade de competição para a contratação do objeto pretendido.

Segundo a doutrina de Joel de Menezes Niebhur, o credenciamento pode ser conceituado como:

***“Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos.”***



MUNICÍPIO DE TERRA SANTA  
23.060.866/0001-93  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Assim, em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Para Marçal Justen Filho:

***“Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de excelência entre as contratações públicas, a solução serão credenciamento. A Administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de excelência de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato forma por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação.”***

***“O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 39-40). (destacou-se).”***

O que se deve ter em mente é que tal credenciamento deve exigir condições mínimas de qualificação dos interessados, de modo que viabilize a execução do serviço de maneira satisfatória.

Desta feita, adverte-se que não é possível limitar a quantidade de credenciados, portanto, todos deverão participar, bem como o credenciamento deverá permanecer aberto.

Abstrai-se da revista Zênite acerca da convocação:

***“[...] Outro ponto fundamental a ser considerado para a formação de um credenciamento é a possibilidade de fixar critério objetivo e que garanta a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratar, tais como o sorteio ou a escolha pelo usuário. Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os credenciados deve ser garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha da empresa/profissional.”***

Salienta-se que o edital deve admitir o credenciamento a qualquer tempo, exigindo que o particular comprove os requisitos para obter o credenciamento.

Urge ressaltar que o sistema de credenciamento deve ser norteado pelos princípios elevados no caput do art. 37, da Constituição Federal, e nos termos da Lei 8.666/93 e suas alterações, devendo ser observados os requisitos apostos alhures, visando sempre o interesse público, requisito essencial a ser perseguido em todas as contratações.



MUNICÍPIO DE TERRA SANTA  
23.060.866/0001-93  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Deve-se salientar, que a Chamada Pública é um procedimento específico de dispensa de procedimento licitatório, ou seja, não é uma modalidade de licitação, mesmo assim, o ordenamento jurídico nos permite qualificá-la juridicamente, encontrando solução para o caso concreto. Nessa vertente, a figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para se efetivar uma contratação por inexigibilidade, pois a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8666/93. Assim, o processo ora em análise é um procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços médicos, mediante requisitos estabelecidos previamente no edital de convocação.

Sobre o tema, o entendimento 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.

A título de exemplo, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) adotou o instituto do credenciamento para prestação de assistência médica aos seus servidores, assim como sua utilização 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.

Assim sendo, por tratar-se de participação de forma complementar de instituições privadas para assistência à saúde no âmbito do SUS, o procedimento é regulamentado também pela Lei nº 8.080/90 e pela Portaria Ministerial nº 1.034/10 – GM/MS e consiste, numa forma de contratação direta adotada pela Administração Pública.

Logo, a Lei nº 8.080/90, assim define:

**“O 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).**

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

A Portaria Ministerial nº 1.034/10 – GM/MS

**“Art. 1º Dispor sobre a participação de forma complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.**  
**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**



MUNICÍPIO DE TERRA SANTA  
23.060.866/0001-93  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

saúde;

**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”.**

Segundo dispõe as legislações acima citadas, poderá o gestor municipal, desde que observados os princípios e as diretrizes do SUS, recorrer a instituições caso haja necessidade de complementação e a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

### **DA CONCLUSÃO**

Salienta-se, por derradeiro, que nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação os pareceres jurídicos não se revestem de caráter vinculante, porém opinativo, conforme dispõe o TCU no Acórdão n. 2.121/2010, Rel. Benjamin Zynler, in verbis:

Compulsando os autos administrativos, verifica-se que o procedimento no que se refere ao Edital e seus Anexos se encontram dentro das exigências previstas na legislação, bem como que os atos até então praticados foram dentro da legalidade.

Desta forma, tendo em vista o teor exposto e pelo que dos autos consta, tenho que a Minuta do Edital do referido processo licitatório encontra respaldo na Lei Nº 8.666/93, (Lei de Licitação e Contratos Administrativos) e suas posteriores alterações, não havendo nada que possa obstar o prosseguimento do feito ou gerar sua nulidade.

Considerando as observações em destaque no Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, editado pelo próprio Ministério da Saúde, opina esta Assessoria Jurídica, pelo prosseguimento do feito, por entender que o chamamento público é instrumento legal e adequado com vistas ao atendimento da demanda de contratação de profissionais, apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde, não cabendo a esta procuradoria adentrar no critério de conveniência e oportunidade do gestor público da pasta.

É o Parecer, **SALVO MELHOR JUÍZO, QUE SEGUE PARA APRECIÇÃO SUPERIOR.**

Terra Santa-PA, 31 de março de 2022

---

LUCAS DA SILVA LOPES  
Portaria 034/2021  
Procurador Municipal