

PARECER/PGM/RDC-PA Nº 272/2021

Redenção-PA, 19 de julho de 2021.

ORIGEM : Secretaria Municipal de Saúde  
INTERESSADO : Departamento de Licitações  
REQUERENTE : Departamento de Licitações  
ASSUNTO : Memorando nº 339/2021 – DL  
PROCURADOR : Wagner Coêlho Assunção

**EMENTA:** EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO 004/2021. PROCESSO ADMINISTRATIVO 116/2021. OBJETO: “*CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM ATENDIMENTO MÉDICO HOSPITALAR À REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE, VISANDO ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO - PARÁ*”. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E ADMINISTRATIVOS, CONFORME DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA. PARECER JURÍDICO COM OPINIÃO FAVORÁVEL À SUA REALIZAÇÃO.

## I. DOS FATOS E DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Trata-se de pedido de parecer jurídico inicial quanto à possibilidade de abertura do Chamamento Público 004/2021, Processo Administrativo 116/2021, em que o MUNICÍPIO DE REDENÇÃO-PA, através da Secretaria Municipal de Saúde, pleiteia como objeto a “*CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM ATENDIMENTO MÉDICO HOSPITALAR À REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE, VISANDO ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO - PARÁ*”.

No corpo do edital especificara-se todas as regras e requisitos de participação, habilitação (credenciamento) e contratação, com base nos anexos entre os quais contém o termo de referência e espelho do contrato administrativo a ser firmado. Nesses frisa-se a prestação de serviços a serem executados, a tabela de preços remuneratória e a quantidade a ser contratada.

Ademais, divulga o canal oficial [licitacao@redencao.pa.gov.com.br](mailto:licitacao@redencao.pa.gov.com.br), onde “*O Edital completo e seus Anexos poderão ser consultados e adquiridos no Portal de Licitação da Prefeitura Municipal de Redenção – PA*”, sendo esse o canal de comunicação entre a Administração Pública e os interessados no chamamento público.

Outrossim, compõem o corpo do presente edital licitatório: a) ANEXO I – Termo de Referência, b) ANEXO II – Minuta do Contrato, c) ANEXO III – Declaração de Compromisso Formal de Manutenção do Profissional Contratado, d) ANEXO IV – Compromisso de Disponibilidade de Recursos Humanos e Materiais, e) ANEXO V – Declaração de Desimpedimento, f) ANEXO VI – Declaração, g) ANEXO VII – Declaração de Compromisso Formal do Profissional e h) ANEXO VIII – Requerimento para Credenciamento.

Eis o necessário a relatar.

## **II. DO FUNDAMENTO JURÍDICO**

### **II.1. DA NECESSIDADE DO PARECER JURÍDICO**

Inicialmente é válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação/dispensa/inexigibilidade, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único, do artigo 38, da Lei 8.666/93 é exame – que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos. (Tolosa Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119).

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Cumprе esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Portanto, tornam-se as informações como técnicas dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa é posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI, do artigo 38, da Lei 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que, em momento algum se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Assim, sigamos com a análise e fundamentação jurídica e, alfim a expressa opinião jurídica.

## **II.2. DO OBJETO E DO CHAMAMENTO PÚBLICO**

Inicialmente, é importante afirmar que a Constituição da República de 1988, em seu art. 37, XXI, tornou o processo licitatório conditio *sine qua non* para contratos – que tenham como parte o Poder Público – relativos a obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Toda licitação deve ser pautar em princípios e regras previstos no texto constitucional.

Nesse sentido, temos como possibilidade legal o instrumento da contratação da prestação de serviços médicos por meio da figura do credenciamento. Trata-se de processo administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições uniformes, previamente fixadas e divulgadas em instrumento convocatório, credenciarem-se como prestadores de serviços, mediante tratamento isonômico, valor de pagamento pré-estabelecido através de tabela única de remuneração, e distribuição imparcial de demandas, por meio de sorteio aleatório entre todos os credenciados, excluindo-se sempre os anteriormente sorteados.

Comunga desse entendimento o TCU, onde discorre 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. Ressalta, ainda, que o credenciamento deve ser tratado como inexigibilidade de licitação, com base no *caput* do art. 25, da Lei 8.666/93. Vale mencionar que, em função da relevância pública e de suas especificidades, visando a manutenção e eficiência dos serviços, é usual a Administração contratar serviços médico-hospitalares, por meio do credenciamento de clínicas, profissionais ou laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.

Esse posicionamento do TCU se deve 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”*, onde registrara que o sistema de credenciamento atende aos princípios norteadores da licitação. Vejamos o acórdão pela inexigibilidade da licitação e a realização de um processo público de contratação:

- 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 e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;
  - 5 – estabelecer as hipóteses de descredenciamento, 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).
- (TCU. Acórdão TC-008.797/95-5. Relator Ministro Homero Santos)

Nesse diapasão, consolidado pelo TCU o entendimento de que o instituto do credenciamento se dá “por inexigibilidade de licitação” (art. 25, *caput*, da Lei 8.666/93), contudo, somente na hipótese em que se configure a inviabilidade de competição.

Esse posicionamento do TCU é bem lembrado na jurisprudência do TJRS:

“(…) 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 nº 57/95, 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."

(TJRS. Processo nº 122-02.00/05-8)

Em suma, para a contratação de serviços de saúde, nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, não precisa a Administração Pública realizar licitação, pois todos os interessados aptos serão aproveitados. Tal situação, sob um certo ângulo, configura inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, considerando-se as peculiaridades de que se reveste o procedimento – ausência de exclusividade e cunho não competitivo da seleção. Todavia, tal situação deve ser 'objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável' pela autoridade competente.

Mister ressaltar que será sempre necessária a observância do procedimento da licitação quando surja possibilidade de competição objetiva entre os particulares.

De qualquer forma, conforme art. 26 da Lei 8.080/90 – os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Ademais, aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados, é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

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

A decisão plenária do TCU, aplicável ao tema, exarada no Acórdão 352/2015, nos autos TC 017.783/2014-3, julgamento realizado em 24/02/2016, determinou ao Ministério da Saúde (MS) que orientasse todos os entes federativos a observarem as seguintes diretrizes na celebração de ajustes com entidades privadas, visando à prestação de serviços de saúde:

9.1.1. a contratação de entidades para disponibilização de profissionais de saúde deve ser precedida de estudos que demonstrem as suas vantagens em relação à contratação direta pelo ente público, com inclusão de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos ajustes, além de consulta ao respectivo Conselho de Saúde;

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;

9.1.3. devem ser realizados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços prestados é mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado, levando em consideração que a escolha da forma de pagamento por tempo, por procedimentos, por caso, por capitação ou a combinação de diferentes métodos de remuneração possui impacto direto no volume e na qualidade dos serviços prestados à população;

9.1.4. os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos;

9.1.5. não há amparo legal na contratação de mão de obra por entidade interposta mediante a celebração de termos de compromisso com Oscip ou de instrumentos congêneres, tais como convênios, termos de cooperação ou termos de fomento, firmados com entidades sem fins lucrativos.

Continua o TCU, no Acórdão 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;

Não há impedimento de que essa contratação dos profissionais médicos de saúde, pelo regime de credenciamento, possa ser feita pelo sistema de remuneração por produção, contudo, deve-se ressaltar quanto à existência de outras modalidades, conforme conveniência do órgão. A escolha deverá levar em consideração os critérios objetivos que conduzam à melhor vantagem assistencial para a rede de serviços. Qualquer que seja a modalidade a ser eleita, deverá, obrigatoriamente, estar descrita, com todas suas nuances, no instrumento do edital/aviso de credenciamento.

Já quanto à remuneração dos serviços prestados por particulares (médicos), deverão atender aos parâmetros fixados pelo SUS. Assim, não se vislumbra qualquer óbice para que o município estabeleça preços acima dos mínimos, em razão de características locais e visando atrair um número maior de profissionais. Contudo, a

fixação da remuneração deverá observar os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, levando-se em conta as circunstâncias locais e as disponibilidades financeiras. Esse, inclusive é o entendimento do TCE-MG, na Consulta nº 811.980, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, onde, assim, dispusera: *“não se vislumbra qualquer óbice para que o município estabeleça preços acima dos mínimos, em razão de características locais e visando atrair um número maior de profissionais”*.

O STF, no julgamento da ADIN 1923, em 16/04/15, decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais com o poder público, exigindo-se que a celebração de convênio com essas entidades deverá ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública. A Suprema Corte deu interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação, em celebração de contratos de gestão firmados entre o poder público e as organizações sociais para a prestação de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde.

Logo, nos casos de contratação de profissionais de saúde pela figura do credenciamento, preenchidos os critérios recomendados pelo TCU, esses assumem a característica de prestadores de serviços e não de servidor, situação jurídica muito mais aquém daquela decidida pelo STF, na supracitada ADIN, onde se permite a transferência de gerenciamento dos serviços por entidade privada, qualificada como organização social, por meio de contrato de gestão. Essa flexibilidade administrativa se mostra mais pujante e proporcional quando confrontada com a necessidade dessa contratação de recursos humanos especializados para atendimento de programas de saúde, no âmbito estadual ou municipal, definidos por portaria ou resolução e não por lei em sentido estrito.

Assim, a ponderação e avaliação sistêmica na atuação do sistema judicial quanto à exigência formal das contratações de recursos humanos na área da saúde, pela exclusiva modalidade do concurso público, de modo a não ferir os princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência, haja vista que a extinção, revogação ou modificação desses programas de saúde, por ato da administração pública, não retratados por lei em sentido estrito, repercutirá no limite da responsabilidade fiscal com despesas de pessoal em regime de disponibilidade remunerada.

Portanto, a figura do credenciamento de serviços de saúde consiste em hipótese especial de inexigibilidade de licitação, podendo ser utilizado em caráter complementar, de modo que essa contratação não viole as regras do concurso público, quando cabível, observados, ainda, preceitos da lei de licitações e dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente os da isonomia, impessoalidade, publicidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, além do regime de execução do contrato e o valor pago pelo serviço credenciado.

Por fim, o STF considera os serviços de saúde como não exclusivos para o Poder Público, portanto, serviços impróprios à luz do direito constitucional administrativo.

### **II.3. DO EDITAL E DOS SEUS ANEXOS**

A análise de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, com fulcro no art. 2º, I, II, da Portaria MS nº 2.567/2016, Acórdão TCU 1215/2013, Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde 2016 e subsidiado pela Lei nº 8.666/1993, no que couber, Lei 14.133/2021, Lei Federal nº 13.429/2017 e demais legislações pertinentes e será orientado de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS.

Importante ressaltar que esta Procuradoria Jurídica se atém, tão-somente, a questões relativas à legalidade, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

O art. 40 da Lei nº 8666/93 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados no edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente.

Analisando o Preâmbulo do Edital verificou-se que este atende todas as exigências do *caput* do artigo 40 da Lei 8.666/93 e aos ditames legais pátrios, pois informa, com clareza e objetividade, o número de ordem em série anual, a modalidade de Chamamento Público como sendo a adotada por este edital, os critérios de julgamento, indica a data, horário e local e portal contato eletrônico onde serão recebidos as documentações.

Verifica-se que além do corpo textual do Edital, também o Termo de Referência e a Minuta do Contrato, encontradas nos ANEXOS I e II, destacam com clareza o objeto desta licitação, qual seja, *“CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM ATENDIMENTO MÉDICO HOSPITALAR À REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE, VISANDO ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE REDEÇÃO - PARÁ”*.

Atendendo o inciso VIII, do art. 40, da Lei nº 8.666/93, está previsto no edital as informações sobre o mesmo, o acesso às informações e esclarecimentos relativos à licitação/dispensa/inexigibilidade, bem como as condições para impugnar o edital.

Ademais o edital relaciona as condições gerais para participação do certame, impedimentos e forma de credenciamento. Para participação nesta licitação/dispensa/inexigibilidade, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas “licitantes” que estão previstas nos art. 27 a 31 da Lei 8.666/93 estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações (subsidiariamente).

Outrossim, o edital apresenta infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, obedecendo ao inciso III, do art. 40, da Lei nº 8.666/93.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelos arts. 27 ao 31, bem como o 40, da Lei 8.666/93 (aplicados subsidiariamente) que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

### III. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se juridicamente, com fulcro nas normas jurídicas pátrias e se alinhando aos melhores e mais aceitos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, **FAVORÁVEL** à realização do CHAMAMENTO PÚBLICO em questão, posto que devidamente preenchidos os requisitos administrativos e legais.

Por fim, deverá, quando cabível e na fase correta, o Controle Interno opinar quanto à real necessidade da licitação/dispensa/inexigibilidade pretendida, com a análise dos fatos e da documentação probante, tudo em observância aos princípios inerentes à Administração Pública, principalmente da ininterruptibilidade que urge da necessidade de contratar-se o objeto apresentado, além de outros princípios basilares das licitações e dos contratos administrativos.

**Wagner Coêlho Assunção**  
Procurador Jurídico  
C.S.T. Nº 017280/2021  
OAB/PA 19.158-A