PERECER JURÍDICO

PROCESSO DMINISTRATIVO Nº 00220201/22
CHAMADA PÚBLICA Nº XXX/2021
ÓRGÃO INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE MARACANÃ-PA

EMENTA: DIRETO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS ATRAVÉS DE CHAMADA PÚBLICA. POSSIBILIDADE JURIDICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93.

I- DO RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação, neste ato representado pelo Presidente, solicitou dessa Assessoria Jurídica a análise e manifestação, referente à Contratação de serviços médicos mediante inexigibilidade de licitação, pela via da Chamada Pública nº 001/2022 e seus Anexos, para **Chamamento Público tem por objeto o Credenciamento e seleção de pessoas jurídicas para prestação de serviços em saúde, tais como: (MEDICOS PARA ATENDIMENTO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA, ESPECIALIDADES E ATENÇÃO PRIMARIA) conforme anexo I deste edital, a fim de atender à demanda do Hospital Municipal de Maracanã/PA e Estratégia de Saúde da Família.**

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

a) Ofício nº 362/2021 solicitando a contratação, acompanhado do Termo de Referência;

b) Termo de Referência;

c) Despacho para a Secretaria Municipal de Administração;

d) Certidão de Autuação e Remessa;

e) Despacho para Pesquisa de Preço;

f) Pesquisa de Mercado;

g) Solicitação de Dotação Orçamentária;

h) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira do Ordenador;

i) Autorização de abertura do processo administrativo de inexigibilidade de licitação datado de 18 de fevereiro de 2022;

j) Solicitação de Abertura de Processo Administrativo;

k) Cópia da Portaria nº 115/2022/PMM da CPL;

l) Termo de Autuação do Processo;

m) Despacho para Assessoria Jurídica;

n) Minuta do Edital.

Posteriormente, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal por forma do art. 38, inciso VI, e Parágrafo Único, da lei 8666/93.

É o breve relatório.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalta-se que o exame dos presentes autos se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Inicialmente, esclareço que entendo 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 de remuneração, e distribuição imparcial de demandas.

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 como inexigibilidade de licitação, com base no caput do Art. 25 da Lei 8.666/93.

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 n° 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 n° 8.666/93". Assim, na linha consignada no subitem 1.8 da presente informação e baseado no exposto no citado Parecer n°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 n° 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 n° 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 n° 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 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 brando).

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.

Tal situação, sob um certo ângulo, configura inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25 da Lei n° 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.

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 como forma de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25 da Lei n 8.666/93, 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 contratual colacionada aos autos, verifica-se a obediência dos ditames legais quando da presença de todas as cláusulas exigidas.

DA CONCLUSÃO

Ressalte-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas.

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 mínimo de 08 (oito) dias uteis, entre a divulgação do Edital de Credenciamento e a entrega do envelope de habilitação, além da observância das demais normas inseridas na Lei nº 8.666/93, 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.

Maracanã – PA, 22 de fevereiro de 2022.

FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

Assinado de forma digital por FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

Felipe de Lima Rodrigues Gomes
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA 21.472