PARECER JURÍDICO
CREDENCIAMENTO nº 001/2021-SMS
INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Ementa: Direito Administrativo. Credenciamento de Empresas especializadas na prestação de serviços médicos aos usuários do SUS para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde Limoeiro do Ajuru. Legalidade. Edital que preenche os Regramentos Legais. Prosseguimento regular do Processo.

1. DO RELATÓRIO.

De ordem da Comissão Permanente de Licitação foi encaminhado o Processo Licitatório em referência para análise desta Assessoria Jurídica, expediente que versa sobre a possibilidade de Contratação Direta, por Inexigibilidade de Licitação, através de CREDENCIAMENTO de Empresas especializadas na prestação de serviços médicos aos usuários do SUS para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde Limoeiro do Ajuru, em atendimento à secretaria solicitante.

A justificativa colacionada aos autos encontra-se presente ao Ofício subscrito pelo Sr. Secretário de Saúde, que expõe a necessidade urgente da contratação.

É o que nos cumpre relatar, passemos à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, ressalvados os casos especificados na legislação. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de licitação dispensada, de licitação dispensável e as de inexigibilidade de licitação.

Regra geral, os serviços acima especificados devem ser realizados por profissionais integrantes do quadro de pessoal da Administração Pública.

Feitas tais considerações, vale assentar que, de acordo com o quanto disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações, 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."*

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

> *"O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da matéria, verbis: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único,art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, 'Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido." ("DJ" 31.10.2003)."*

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um "expediente" praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Inicialmente, é importante esclarecer que 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 e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.

Ainda, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

> *(...) o credenciamento é uma espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, de acordo com regras de habilitação e remuneração previamente fixadas pelo Poder Público . Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, considerando que, pela natureza do serviço, não existe relação de exclusão, ou seja, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por uma determinada pessoa, mas é prestado por todos os credenciados. (ACÓRDÃO Nº 789/09 - Tribunal Pleno)*

O Tribunal de Contas da União tem defendido a utilização do credenciamento, conforme se pode notar do contido na Decisão nº 65611995 do Plenário:

> *(...) requisitos que devem ser observados quando do credenciamento de empresas e profissionais do ramo, tais como: 1 - dar ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em Jornal de grande circulação local, podendo também 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 , a 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 notificar a Administração, com a 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 devam 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). (Tribunal de Contas da União. Decisão nº 656 /1995 - Plenário)

O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art. 16 da Lei n 8080/90, normatiza por portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS.

O chamamento público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de complementar a rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

De forma brilhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorre o tema:

"É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado, permite a participação de instituições privadas de forma complementar, o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assuma a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que o pode o Público é contratar instituições privadas para prestar atividades meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico especializados, como o s inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas etc,; nesses casos, estará transferindo apenas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional.
A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 e 26, a participação complementar, só admitindo a quando as disponibilidades do SUS forrem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, hipótese em que a participação complementar deverá ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público (entenda se, especialmente, a Lei nº 8.666, permite a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar um a entidade pública prestadora do

> *serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 186).*

Nas palavras 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. (...) Parece claro que, 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. (Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538)*

Diante do exposto, verifica-se, em tese, a possibilidade jurídica de inexigibilidade de licitação, por meio de CREDENCIAMENTO, ante o disposto no artigo 25*, caput*, da Lei Federal n.º 8.666/93, desde que observados todos os requisitos legais.

Passado ao exame da minuta presente nos autos do processo em epigrafe, devidamente rubricadas, os mesmos apresentam regularidade nos termo da Lei nº 8.666/93, uma vez que as cláusulas presente aos autos não apresentam qualquer possibilidade ilícita de preferências ou discriminações, não contendo qualquer irregularidade à legislação pertinente.

A Minuta de Edital prevê, em seu preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo de licitação, a menção de que será regida pela citada Lei, em conformidade com o artigo 40, *caput*, da Lei nº 8.666/93. Contém, ainda, informações referentes ao objeto, prazo de execução, prazo e condições para assinatura do contrato, sanções, critérios para julgamento, dentre outras exigências, em consonância com supramencionado artigo 40, da Lei nº 8.666/93.

O Termo de Referência apresentado contém os seguintes elementos: objeto da contratação, especificação e quantificação do objeto e o valor estimado da contratação.

A Minuta de Contrato contém informações sobre: obrigações das partes contratantes, normas sobre o recebimento dos bens e execução do contrato, bem como

infrações e sanções contratuais, dentre outras exigências, em consonância o que preleciona a Lei nº 8.666/93.

Desta feita, o respectivo credenciamento faz necessário, ante a necessidade de atender de forma complementar as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, ofertando serviços de saúde à população usuária do Sistema Único de Saúde de Limoeiro do Ajuru, sendo tais serviços indispensáveis ao funcionamento integral da rede municipal de saúde, considerando que existe demanda expressiva para atendimento especializado de saúde na rede assistencial local, e que o município não dispõe de profissionais especializados efetivos no quadro de servidores públicos.

Diante exposto, mostra se necessária a realização do presente credenciamento.

3. CONCLUSÃO.

Pelo exposto, e pelos fundamentos apresentados, esta Assessoria Jurídica, nos termos do art. 25, da Lei 8.666/93, hipótese em que configurando assim o interesse público e a preservação de seu patrimônio, conclui pela LEGALIDADE e LICITUDE da realização *CREDENCIAMENTO de Empresas especializadas na prestação de serviços médicos aos usuários do SUS para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde Limoeiro do Ajuru*, estando apto o processo para regular prosseguimento, nos termos legais.

É o Parecer, s.m.j.

Limoeiro do Ajuru (PA), 18 de junho de 2021.

AMANDA LIMA FIGUEIREDO
ASSESSORA JURÍDICA DA PMLA
OAB/PA 11751