



000067

**PARECER JURÍDICO Nº 400A/2023**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 199/2023**

**CREDENCIAMENTO n.º 005/2023**

**INTERESSADO:** Departamento de Compras e Licitações

**ASSUNTO:** Abertura de Credenciamento para Serviços Médicos especializados.

**1. DO RELATÓRIO**

Cuida o presente parecer de consulta formulada pela Comissão de Licitação e Contratos do Município de Cruz Machado, sobre Chamamento Público para Credenciamento, objetivando a contratação de empresa especializada para prestação de serviço médico hospitalar, especializado em ginecologia, obstetrícia e pediatria com disponibilidade de leitos tipo UTI para atendimento à gestante de médio e alto risco encaminhados pela Secretaria de Saúde desta municipalidade.

1

É o relatório, passo a opinar.

  
Vera M<sup>a</sup> Benzak Krawczyk  
Secr. da Fazenda e Planejamento  
Decreto 4448/2023  
recebido 13/12/2023

**2. DA ANÁLISE DO OBJETO**

Preliminarmente, cabe considerar que, a análise aqui realizada se volta aos aspectos legais abrangidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a este departamento jurídico adentrar nos aspectos técnicos e econômicos e/ou discricionários, tampouco quanto ao juízo de oportunidade e conveniência da pretensa contratação.

Logo, este parecer é meramente opinativo, não se vinculando com o mérito possui caráter técnico opinativo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – MS nº 24.631/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

4



000068

### 3. EVENTUAL TERCEIRIZAÇÃO - CREDENCIAMENTO

Em que pese a recomendação seja pela contratação via concurso público, é necessário considerar que os serviços de saúde possuem caráter essencial, não podendo a população ficar desassistida.

Assim, a fim de evitar uma paralisação dos serviços, ao menos até que se realize contratação de profissionais via concurso público, é possível que a Administração Pública realize a terceirização de algumas atividades, desde que observados certos elementos essenciais, por exemplo, os princípios que regem o atuar da esfera pública.

Nesse sentido, temos que nos termos da Constituição Federal, a saúde é um direito fundamental, conforme art. 6º, inserida no capítulo referente à seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, sendo competência privativa da União, legislar sobre a matéria:

2

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXIII - seguridade social;

Logo, a disciplina normativa deve ser buscada essencialmente na legislação federal e regulamentos expedidos pelo órgão de saúde, sem que isso fira a autonomia dos entes estaduais e municipais.

Nestes termos, cabe observamos as disposições da Lei nº 8.080/90, que traz a possibilidade de utilização pelo SUS de serviços ofertados pela iniciativa privada, quando imprescindível para garantir a cobertura assistencial à população:

4



000069

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º 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.

§ 3º (Vetado).

§ 4º 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)

3

Os dispositivos acima, tratam da participação complementar da iniciativa privada, nos serviços de saúde, quando houver déficit por parte do ente público, no intuito de evitar prejuízos à população.

No credenciamento das áreas mencionadas, o gestor municipal do SUS, ciente da real necessidade do serviço de alta complexidade em seu território, deverá consultar as normas vigentes e definir a possibilidade de credenciamento, levando em conta a população a ser atendida, a demanda reprimida, os mecanismos de acesso com os fluxos de referência e contra-referência e a capacidade técnica e operacional dos serviços a serem

4

**000070**

implantados. Aprovada a necessidade do credenciamento, a secretaria municipal de Saúde, em gestão plena, deverá montar um processo de solicitação, documentado com manifestação expressa, firmada pelo secretário da Saúde, em relação ao credenciamento e parecer do gestor estadual do SUS, que será responsável pela integração dos serviços à rede estadual e à definição dos fluxos de referência e contra-referência dos pacientes. Nos casos dos municípios não-habilitados em gestão plena, o credenciamento se dá por iniciativa da Secretaria de Estado da Saúde (SES). Uma vez emitido o parecer a respeito do cadastramento pelo(s) gestor(es) do SUS, e sendo o mesmo favorável, os processos relativos à alta complexidade deverão ser remetidos pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) para análise ao Ministério da Saúde (MS), endereçado à Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Especializada, Coordenação-Geral de Alta Complexidade. Portanto, antes de serem enviados ao MS, os processos de cadastramento deverão ser aprovados em âmbito regional. (TCU. Acórdão 352/2016 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. DS. 24/02/2016).

Desse modo, como os serviços de ginecologia, obstetrícia e pediatria são imprescindíveis para a saúde da população cruzmachadense, entende-se pela possibilidade jurídica de terceirização dos serviços, até que se realize concurso público, a fim de evitar uma paralisação imediata dos serviços de saúde.

4

No caso em apreço, o departamento de compras e licitações, entende pela possibilidade de credenciar, via chamamento público, por considerar a inviabilidade da competição, afinal, a Administração Pública pretende o maior número de interessados possíveis.

Nesse sentido, é o entendimento do TCU:

O credenciamento é um instrumento a ser utilizado quando se verifica a teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos. Tal teoria entende que a licitação torna-se inexigível, amparada no art. 25 da Lei 8.666/1993, porque não haveria possibilidade de competição entre os licitantes, pois todos aqueles que se dispusessem a fornecer para a

f



Administração e se enquadrassem nos critérios definidos por esta deveriam ser contratados. Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Se a Administração convoca todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria 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 a contratação. É a figura do credenciamento que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento (FERNANDES, J. U. Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009).

O autor enumera quatro condições para a realização da pré-qualificação do tipo credenciamento:

1. Todos os que satisfaçam as condições exigidas: se o objeto só pode ser realizado por um, como uma ponte ou um só curso, descabe a pré-qualificação, pois a característica fundamental do tipo credenciamento é que todos os selecionados serão contratados, embora demandados em quantidades diferentes;

1. Impessoalidade na definição da demanda, por contratado: a jurisprudência já consagrou pelo menos três possibilidades do uso do credenciamento, mas sempre excluindo a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;

1. Que o objeto satisfaça na forma definida no edital: são serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dados os níveis técnicos da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação.

1. Que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme: a fixação dos valores previamente pela administração implica o dever inafastável de comprovar e demonstrar, nos autos, a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado. (TCU. Acórdão nº 352/2016 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. DJ. 24/02/2016).

Verifica-se, que constatada a inexigibilidade da contratação, a Administração Pública poderá utilizar o credenciamento como forma de contratação do objeto pretendido, que nada mais é, do que um procedimento administrativo em que se convocará os interessados, para futuras contratações.

**000072**

O sistema de credenciamento permite a seleção de potenciais interessados para posterior contratação, quando houver interesse na prestação do serviço pelo maior número possível de pessoas.

A partir de condições previamente estipuladas por regulamento do Poder Público para o exercício de determinada atividade, todos os interessados que preencherem as respectivas condições serão credenciados e poderão prestar os serviços. Não há, portanto, competição entre interessados para a escolha de um único vencedor, mas, sim, a disponibilização universal do serviço para todos os interessados que preencherem as exigências previamente estabelecidas pelo Poder Público.

Em razão da pluralidade de prestadores e da igualdade conferida a todos os interessados na celebração dos contratos, a licitação será inexigível. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/1993<sup>1</sup>.

Embora não prevista expressamente no artigo 25 da Lei, constitui hipótese de inexigibilidade de licitação o credenciamento, que se configura como procedimento prévio à contratação quando haja pluralidade de interessados em prestar o serviço ou fornecer o bem; é hipótese de inexigibilidade, porque, havendo possibilidade de contratação de todos os interessados, a competição torna-se inviável; daí a aplicação do caput do art. 25; nesse procedimento, a própria Administração Pública estabelece o montante da remuneração, devendo ser assegurada igualdade de condições entre todos os contratados<sup>2</sup>.

6

Embora não prevista expressamente no artigo 25 da Lei, constitui hipótese de inexigibilidade de licitação o credenciamento, que se configura como procedimento prévio à contratação quando haja pluralidade de interessados em prestar o serviço ou fornecer o bem; é hipótese de inexigibilidade, porque, havendo possibilidade de contratação de todos os interessados, a competição torna-se inviável; daí a aplicação do caput do art. 25; nesse procedimento, a própria Administração Pública estabelece o montante da remuneração, devendo ser assegurada igualdade de condições entre todos os contratados<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Licitações e contratos administrativos: teoria e prática / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed. – Rio de Janeiro:Forense; São Paulo: Método, 2020. p.96.

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvania Zanella Direito administrativo / Maria Sylvania Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. p.809.

<sup>3</sup> Di Pietro, Maria Sylvania Zanella Direito administrativo / Maria Sylvania Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. p.809.

4



000073

Dado o exposto, observa-se que o objeto pretendido enquadra-se na hipótese de credenciamento, que poderá resultar em uma contratação por inexigibilidade, já que demonstrada a inviabilidade de competição, eis que a Administração Pública pretende credenciar o maior número de participantes possíveis, desde que preencham as condições estabelecidas, não havendo uma disputa propriamente dita, dado os valores pré-fixados (Tabela CBHPM), onde todos os credenciados poderão ser contratados, conforme a necessidade.

Ainda, determina o art. 7º, §2º, III, da Lei nº 8.666/93, que os serviços serão licitados mediante a indicação do recurso orçamentário necessário, aplicando-se, no que couber, ao instituto da inexigibilidade, conforme determina o §9º do citado artigo. Logo, também resta devidamente atendido tal dispositivo, eis que dentre os documentos que acompanham a presente solicitação, consta parecer contábil n.º 405/2023, atestando a existência de dotação orçamentária para a realização do referido dispêndio.

7

Quanto ao prazo entre a data de publicação do instrumento convocatório e a data de habilitação dos interessados, como não há uma norma municipal regulamentando a matéria, orienta-se pela aplicação do disposto no art. 26, da Lei nº 13.019/2014: **O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.**

## 5. CONCLUSÃO

1. Ante o exposto, com base nos fundamentos de fato e de direito retro declinados, a fim de garantir a manutenção do serviço médico hospitalar especializado, e evitar uma paralisação imediata dos serviços, o que certamente prejudicaria a população, opina-se pela possibilidade do chamamento público em questão. Contudo, **ressalta-se a necessidade urgente e imediata de realização**

4



**de concurso público**, a fim de ser preenchida a vaga disposta no plano de cargos e salários, e assim, evitar contratações diretas, o que vai em desconformidade à regra Constitucional de admissão de pessoal via concurso público, haja vista a natureza permanente da atividade, ora analisada.

2. Tendo em vista a inexistência de regulamento municipal quanto ao credenciamento, recomenda-se que o prazo do edital seja lançado com as observâncias do art. 26 da Lei nº 13.019/2014, que regula o credenciamento no âmbito Federal (mínimo de 30 dias).

3. Ainda, consoante o disposto no Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público Estadual, nos autos de Inquérito Civil nº 0152.20.003605-0, cláusula segunda, deve-se encaminhar cópia do presente procedimento a 4ª Promotoria de Justiça para ciência.

4. Encaminhe-se informações acerca do presente ao setor de Controladoria Interna deste Município para ciência e fins de composição dos estudos realizados para fins de concurso público.

8

Cabe ressaltar que, não se incumbe à análise desta Procuradoria, elementos técnicos que fogem ao âmbito jurídico, como aqueles de ordem financeira e orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis, assim como, a avaliação quanto à oportunidade e conveniência da pretensa prorrogação, que é de competência da autoridade responsável.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Cruz Machado, 14 de novembro de 2023.

**ENIO RIBAS JÚNIOR**  
OAB/PR-35.662  
PROCURADOR MUNICIPAL