

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 100/2024/FMS
ORIGEM: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.
ASSUNTO: Credenciamento Serviço Médico.

P.M. ALIANÇA - TO
FLS. N.º 136 5ªª

Parecer Prévio – Assessoria Jurídica.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. SERVIÇO MÉDICO. PARECER PRÉVIO DA ASSESSORIA JURÍDICA. ALCANCE. ANÁLISE PRELIMINAR DAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO. ART. 53, § 1º inc. I e II, DA LEI Nº 14.133/21, RECOMENDAÇÕES. 1. Observadas, a princípio, dentre outras, as normas dos artigos 18, inc. VI, da Lei nº 14.133/21, deve-se aprovar as minutas do edital e contrato, elaboradas pela Comissão de Contratação 2. Essa aprovação, entretanto, se limita apenas aos aspectos formais das mencionadas minutas, ficando a cargo da CPL a análise e o mérito dos atos subsequentes e propriamente ditos do credenciamento, a qual deverá observar, rigorosamente, dentre outras, as normas da Lei nº 14.133/21. 3. Parecer pela aprovação das minutas, com as ressalvas.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo de Credenciamento de entidade profissional para atendimento das demandas das secretarias de saúde, pleiteando a análise das minutas do edital e do contrato, como exige o art. 53, § 1º, inc. I e II, da Lei nº 14.133/21. Cujo objeto consiste em prestação de serviços médicos na área da saúde no Município de Aliança do Tocantins – TO.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida jurídica "*in abstracto*", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros e quanto às outras questões não ventiladas ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à assessoria jurídica, mas aos serviços técnicos competentes da Administração



A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que relativo à área técnica competente da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas, BCP nº 07, qual seja:

"BCP n" 07 (Manual 2014) O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

E ainda, tratando-se aqui de ato de Orientação jurídica a respeito da possibilidade de inexigibilidade de licitação, não cabe no momento presente, apreciar a regularidade jurídica de todo o procedimento além do que, faz-se necessário apontar que a assessoria jurídica não tem competência para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, cabendo esta atribuição aos órgãos de controle, internos e externos, a exemplo da verificação de eventual fracionamento de despesa, cuja apuração revela-se inviável por parte da assessoria jurídica.

Da mesma forma, não é da sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, bem como questões eminentemente técnicas fora das atribuições institucionais da assessoria jurídica. Destarte, o presente pronunciamento restringe-se somente ao questionamento jurídico formulado.

Assim, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora buscadas.

No campo da Administração Pública não se faz o que quer, mas, sim, o que a lei previamente autoriza. Em Direito, é o que tecnicamente se chama de princípio da legalidade (CF/88, art. 37, *caput*).

É ainda princípio constitucional a realização de contratação pela administração mediante prévia licitação.

Assim, a Licitação é a regra, sendo sua dispensa ou inexigibilidade a exceção.

Para atingir seu objetivo fim à administração é permitida dentre os diversos atos jurídicos a contratação com particulares, sempre observando os preceitos legais relativos à natureza e forma de contratação.



O artigo 74, da Lei 14.133/21 preconiza que ***“É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”***.

O Artigo 79. da Lei 14.133/21 preconiza o credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

Já de longa data destacam-se os casos de credenciamento previstos na legislação brasileira, que vem se consolidando como uma alternativa da Administração Pública.

O Decreto nº 1.651, de 28-09-95, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde, em seu art. 3º, I, “f”, refere-se a “instrumentos e critérios de acreditação, credenciamento e cadastramento de serviços”.

Cabe, porém, ressaltar que, embora a figura do credenciamento esteja principalmente voltada para a execução, por particulares, dos serviços instrumentais necessários ao desenvolvimento das atividades de polícia administrativa, não se cinge exclusivamente a isso, pois alguns serviços de natureza pública ou de interesse público também são objeto de credenciamento, como é o caso de atividades integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).

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 através de credenciamento de clínicas, profissionais ou laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.

O TCE- RS, ao analisar o processo nº 122-02.00/05-8 deparou-se com essa referida questão, tendo-a posicionando-se nos seguintes termos:

“(...) 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 Li citatório. 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."

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.

Portanto, encontra-se fortemente consolidado junto ao Tribunal de Contas da União o entendimento de que o sistema de credenciamento ‘por inexigibilidade de licitação’ (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93) é um procedimento lícito, mas somente o é na hipótese em que se configure a inviabilidade de competição.

Ao nosso sentir, de uma análise perfunctória do objeto a ser contratado, entendo que estamos diante de um típico caso em que presente a inviabilidade de competição que justifica a realização pro processo de credenciamento.

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

A minuta do edital apresentada nos autos para análise atende, a princípio, as exigências da Lei nº 14.133/21, cujo original encontra-se datado, assinado e rubricado pela secretaria responsável. A justificativa da autoridade competente quanto a necessidade de contratação e definição do objeto do certame decorre das solicitações e do próprio objeto licitado.

A escolha do credenciamento deu-se, a princípio, considerando a inviabilidade de competição entre os profissionais, nos termos do artigo 74 e 79 da Lei 14.133/21.



De se ressaltar contudo que, mesmo em se tratando de inexigibilidade do procedimento licitatório não de ser observadas as regras do Estatuto da Licitação. Em outras palavras: a Inexigibilidade não é sinônimo de contratação sem formalidade ou sem aplicação das normas aplicáveis à licitação e contratos públicos.

A minuta do contrato, por sua vez, contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas na Lei nº 14.133/21, assim: a) legislação aplicável à execução do contrato (cláusula primeira); b) descrição do objeto (cláusula segunda); c) forma de execução dos serviços (cláusula terceira); d) direitos e responsabilidades (cláusulas quarta e quinta); e) preço e condições de pagamento (cláusula sexta); f) crédito pelo qual correrá a despesa (cláusula sétima); g) irregularidade e fiscalização do contrato (cláusula oitava); h) casos de Extinção (cláusula nona); i) penalidades cabíveis (cláusula décima); j) vigência (cláusula décima primeira); k) casos omissos (cláusula décima segunda); l) foro de eleição do contrato (cláusula décima terceira).

Cumprе ressaltar, entretanto, que a análise de mérito do procedimento em si, em todas as suas fases e atos subsequentes, é de exclusiva competência e responsabilidade da própria Comissão de Contratação – CC e da Pregoeira designada, a quem caberá, na forma legal, observar, rigorosamente, os termos da Lei nº 14.133/21, dentre outras normas, na condução dos trabalhos, sobretudo a observância intransigente dos seguintes princípios: *procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; vinculação do edital; julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor.*

III – CONCLUSÃO

AO TEOR DO EXPOSTO e pelo que dos autos consta, esta Assessoria Jurídica manifesta-se, em sede juízo prévio, pela aprovação das minutas do edital e contrato, nos termos do artigo 53, § 1º inc. I e II, da Lei nº 14.133/21, com as ressalvas e recomendações.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Aliança do Tocantins, 07 de março de 2024.


ROGÉRIO BEZERRA LOPES
OAB/TO 4193-B