



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE**

PARECER N.º 23/2024/COJUSA/PGM/SEMUSA

PROCESSO: 00600-00002396/2024-37-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMUSA

**ASSUNTO: PARECER ACERCA DA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DE
CONRATAÇÃO DE CREDENCIADOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE
ATENDIMENTO MÉDICO ESPECIALIZADO AMBULATORIAL E CIRÚRGICO NAS
ÁREAS DE CIRURGIAS GINECOLÓGICAS E CIRURGIA GERAL.**

PARECER JURÍDICO

I - DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer de uma solicitação oriunda do Processo nº 00600-00002396/2024-37-e, quanto a legalidade de **credenciados que atuem na Prestação de serviço de atendimento médico especializado ambulatorial e cirúrgico nas áreas de cirurgias ginecológicas e cirurgia geral, de forma complementar, em especial aquelas com demanda reprimida para atendimento da fila de espera do Sistema de Regulação**, com o objetivo de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e do Município de Porto Velho/RO.

Os autos estão instruídos, em síntese, com os seguintes elementos:

01. Ofício interno nº 10/2024 – ASTEC/SEMUSA;
02. Documento de Formalização de Demanda – DRAC/SEMUSA;
03. Publicação – DIGEAS/SEMUSA;
04. Estudo Técnico Preliminar – DIGEAS/SEMUSA;
05. Edital – DIGEAS/SEMUSA;
06. Despacho nº 46/2024 – DIGEAS/SEMUSA;

É o que cumpre relatar.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

II - DO PARECER

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade Chamamento Público, cujo objeto está supra-citado, **atendendo ao disposto na Lei nº 14.133/2021**, a qual apresenta em seu artigo 6º, inc. XLIII, a definição pertinente, sendo esta:

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio dos textos de editais, de minutas de contratos e de seus anexos, quando for o caso.

A função da Coordenadoria Jurídica da Saúde do Município – COJUSA/SEMUSA é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

De fato, presume-se que o estudo técnico preliminar contido no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento de seu objeto, suas características e requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Seguindo a análise, cabe registrar que a licitação consiste em um procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes, deve ser



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais

A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviço, compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta diretamente pela Constituição Federal em seu art. 37, XXI, vejamos:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados 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;

Da inteligência dos mandamentos constitucionais, podemos extrair, dentre outros, dois pilares de sustentação jurídica, quais sejam a possibilidade de a administração pública poder selecionar a proposta mais vantajosa para seus próprios interesses - princípio da supremacia dos interesses públicos, e poder ofertar igualdade de competição aos interessados em contratar com a administração pública – princípio da isonomia.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a própria Lei nº. 14.133/2021, traz algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório para a contratação com a Administração Pública. Trata-se dos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação devidamente insertos nos arts. 74 e 75, da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

Nos termos desse parecer, o fulcro reside na possibilidade de utilização da inexigibilidade de licitação, a ser realizada por meio de **chamamento público**, para o credenciamento de pessoas jurídicas, nos termos consignados no objeto do Edital.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

Antes de adentrar no mérito, do edital sob exame, vale fazer alguns esclarecimentos a respeito do processo licitatório (chamada pública), por quanto, nessa análise jurídica formal, o intérprete, há de levar em conta não apenas as regras, dotadas de alta especificidade, mas também os princípios, observando, sempre a hierarquia das normas, portanto respeitando a supremacia da Constituição Federal sobre todos os demais atos normativos. Deve-se ressaltar, que o Chamamento Público é um procedimento específico de dispensa de procedimento licitatório, ou seja, não é uma modalidade de licitação, mesmo assim, **o ordenamento jurídico nos permite qualificá-la juridicamente.**

A proposta de Inexigibilidade de licitação tem fundamento jurídico no caput do art. 74, da Lei Federal nº. 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de [...]

Extraí do dispositivo que, o mesmo é enfático a afirmar que, em caso de inviabilidade de competição, torna-se inexigível a licitação, porém, conforme mencionado no Termo de Referência, o credenciamento se caracteriza por inviabilidade de competição, haja vista que todos os interessados do ramo pretendido, que atenderem ao Edital, podem se credenciar, para prestação dos serviços.

Como se vê, a inviabilidade de competição deve estar inequivocamente comprovada nos autos pela autoridade competente, devendo ser analisada em cada caso concreto, não sendo possível, portanto, a definição, em tese, da possibilidade da contratação direta pretendida com base na hipótese legal do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Se existirem outros potenciais interessados, a contratação direta pode ser considerada inexigível se não houver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes. Cita-se, por exemplo, o credenciamento de médicos e hospitais pelos órgãos militares. Nesse sentido, o art. 74 da Lei nº 14.133/2021



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

autoriza o gestor público, após comprovada a inviabilidade de competição, a contratar diretamente o objeto da licitação:

PARECER n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU (NUP: 00671.000641/2014-75) EMENTA: ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES CIVIS DE SAÚDE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES AOS MILITARES E DEPENDENTES. VIGÊNCIA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO: POSSIBILIDADE DE PRAZO INDETERMINADO. NÃO SUJEIÇÃO AOS LIMITES DE PRORROGAÇÃO DO ART. 57, INCISO II, DA LEI 8.666/93. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONTINUIDADE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO EXIGIDOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REAJUSTE: POSSIBILIDADE DE NÃO PREVISÃO PELO EDITAL DA APLICAÇÃO AUTOMÁTICA DE ÍNDICE OU ÍNDICE ESPECÍFICO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PESQUISA DE MERCADO PARA ATUALIZAÇÃODOS PREÇOS. I - É possível a utilização do credenciamento para a prestação de serviços de assistência-médico hospitalar aos militares e seus dependentes (Decreto nº 95.512/1986), por inexigibilidade de licitação decorrente da inviabilidade de competição, em razão da ausência de exclusão de interessados. II - É admissível o estabelecimento de vigência indeterminada ao credenciamento, com inexistência de prazo limite para que os interessados possam comparecer e se credenciar perante a Administração Pública, sem prejuízo de alteração ulterior das regras de credenciamento. III - vigência das contratações firmadas com o fornecedor credenciado não será fixada, necessariamente, em instrumento contratual de serviços contínuos, com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93. Nessa hipótese, as contratações ocorrerão autonomamente a cada demanda pela prestação do serviço seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato, conforme admitido pelo artigo 62 da Lei nº 8.666/93. IV - As peculiaridades do segmento econômico afeto ao objeto do credenciamento tornam desnecessário que o edital imponha a aplicação automática de índice ou índice específico para determinados itens ou serviços, havendo respaldo legal para que o instrumento convocatório preveja atualização anual de preços pela Administração, com isso assegurando-se que os valores praticados no âmbito do credenciamento só se alterem em caso de real necessidade e que os valores continuem efetivamente compatíveis com a realidade do setor. V - É desnecessária a realização de prévia e formal pesquisa de mercado para atualização anual dos preços, tendo, por outro lado, a Administração o dever de instruir os autos com justificativa da adequação dos preços praticados ou propostos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

A título de exemplificação, **o próprio Tribunal de Contas da União - TCU, adotou o instituto do credenciamento para prestação de assistência médica aos seus servidores**, assim como sua utilização pela Previdência Social para atendimento dos segurados em geral. Após 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.

Cabe mencionar o acórdão TC-008.797/95-5, pelo Relator Ministro Homero Santos, o TCU foi favorável à 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; (...)

O instituto do credenciamento é notoriamente uma das modalidades de inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 74, IV, da Lei nº. 14.133/2021, porquanto vislumbra a inviabilidade de competição em decorrência da contratação



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

de todas as entidades que atenderem os requisitos estabelecidos no edital chamamento, sendo recomendada sua adoção pela Corte de Contas e pela doutrina, conforme salienta Jacoby Fernandes (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 5. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000, p. 532):

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos 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 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.

De tal modo, pode-se conceituar o instituto do credenciamento como o procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços mediante requisitos estabelecidos previamente em edital de convocação, sendo dado aos participantes tratamento isonômico, quando determinado serviço público necessita ser prestado por uma pluralidade de contratos simultaneamente.

Para além disso, o ordenamento jurídico pátrio reconheceu, porém, que as estruturas públicas poderiam ser insuficientes para acolher toda a demanda oriunda do SUS. Por tal motivo, admitiu que o Poder Público possa complementar a sua rede própria com serviços privados contratados ou conveniados, ou seja, essa participação será em caráter complementar, pois, a prestação do serviço público de saúde é de responsabilidade direta do Poder Público.

Ressalta-se o texto do art. 199, *caput* e § 1º da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.
§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

É notório, o papel de forma acessória, da iniciativa privada na prestação de serviços do SUS, ou seja, não pode caracterizar verdadeira transferência do serviço precipuamente público, para o particular.

Pois bem.

No tocante ao procedimento ora analisado, cabe mencionar que, de uma análise detalhada e cautelosa dos autos, que o procedimento atende os requisitos de exigência da modalidade **chamamento público**.

Está presente o Estudo Técnico Preliminar – ETP que discriminou a necessidade da contratação que, em síntese, demonstrou a importância da presente contratação para que se realizem as cirurgias de competência do Município, encontrando-se algumas, represadas em razão da alta fila. Nesse sentido, apresentou o departamento, gráficos e índices que demonstram a imprescindibilidade do serviço.

Ademais, como na modalidade credenciamento, não há disputa de preço, sendo fixado previamente pela Municipalidade, observadas as possibilidades, fica demonstrada a vantajosidade da modalidade, sendo que as empresas credenciadas já sabem previamente o valor a ser pago pela prestação do serviço.

Ainda, nessa modalidade, cabe ao Município escolher um, ou mais, credenciados para prestarem o serviço de acordo com as vantagens de cada credenciado que demonstrarem sua atuação no ato do credenciamento.

Por fim, cumpre destacar que o ETP, Edital e Termo de Referência (TR) elencam criteriosos requisitos a serem observados pelos pretensos credenciados para que possam participar do certame, visando atrair os candidatos que realmente prestam um bom serviço.

Destarte, essas são as considerações jurídicas a serem feitas sobre o tema, apontando que o presente processo licitatório não apresenta inconsistências do ponto de vista estritamente jurídico, estando em consonância com a lei e com os princípios que regem a administração pública.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUSA
COORDENADORIA JURÍDICA SAÚDE

III – DA CONCLUSÃO

Ex positis, esta Coordenadoria Jurídica firma entendimento pela **LEGALIDADE** da contratação de credenciados que atuem na Prestação de serviço de atendimento médico especializado ambulatorial e cirúrgico nas áreas de cirurgias ginecológicas e cirurgia geral, de forma complementar, em especial aquelas com demanda reprimida para atendimento da fila de espera do Sistema de Regulação, na modalidade de credenciamento por chamamento público. Ademais, o Estudo Técnico Preliminar, bem como o Edital e Termo de Referência encontram-se em conformidade com as exigências legais preconizadas para o instrumento em espécie, que atendem às diretrizes legais, não havendo qualquer óbice jurídico quanto o andamento do processo.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho/RO, 07 de dezembro de 2023

Vinicius Rocha de Almeida
Coordenador Jurídico/SEMUSA



Assinado por **Vinicius Rocha De Almeida** - Coordenador jurídico - Em: 07/02/2024, 09:32:19