

Proc. Administrativo 6- 21.239/2024

De: Camila B. - SMA-PGM-JEA

Para: SMA-LC-CHAM - Chamamento Público

Data: 24/10/2024 às 09:27:47

Setores envolvidos:

GP, SMF-CONT, SMS, SMS-ADM, SMS-AS-RAA, SMS-AS-RAA-RAS, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-CHAM,
SMA-PGM-JEA

TERMO REFERENCIA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM OFTALMOLOGIA

Segue parecer jurídico.

Att

—

Camila Slongo Pegoraro Bõnte
Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_1146_2024_Proc_21239_Chamamento_nova_Lei_credenciamento_de_servicos_de_medicos_especialida



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 1146/2024

PROCESSO N.º : 21239/2024
REQUERENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO : CREDENCIAMENTO DE SERVIÇOS MÉDICOS

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação feita pela Secretaria Municipal de Saúde em que pretende o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de consulta médica na especialidade de oftalmologia, bem como exames diagnósticos e procedimentos cirúrgicos, pelo período inicial de 12 (doze) meses, ao custo máximo de R\$ 2.750.000,00 (dois milhões setecentos e cinquenta mil reais), através de Credenciamento.

O processo veio acompanhado de acesso ao Memorando n.º 8.909/2024, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Parecer Contábil e Edital.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria, levando-se em consideração o disposto no artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133/21¹.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do processo em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica do procedimento auxiliar de licitação pretendido por meio de credenciamento.

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da

¹ Art. 53 Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...) § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: (...) III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições da nova Lei de Licitações n.º 14.133/2021, tratando sobre os casos de contratação direta por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação e, agora, trazendo também uma novidade ao prever procedimentos auxiliares de licitação consistentes em credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral, nos termos do seu art. 78.

2.2 DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE LICITAÇÃO POR CREDENCIAMENTO

Importante destacar que, diferente da Lei n.º. 8.666/93, a nova legislação aplicável às contratações públicas (Lei n.º. 14.133/2021) optou por positivizar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a Administração Pública, definindo o credenciamento não como nova modalidade licitatória, mas sim como instrumento auxiliar ao processo de licitação, ratificando, no direito positivo, os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais do TCU.

Assim, o credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), ou seja, não é uma forma de contratação propriamente dita, mas um procedimento que precede a efetiva e futura contratação.

Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “*processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*”.

Portanto, o credenciamento é ato administrativo unilateral pelo qual a Administração declara que o interessado preenche os requisitos para ser contratado, observadas as condições estabelecidas no edital. A contratação, por sua vez, é ato jurídico bilateral, que somente se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento. Aliás, o art. 74, inc. IV, da Lei n.º. 14.133/2021, é claro ao estabelecer que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento.

O art. 79 da Lei n.º. 14.133/21 apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

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





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Além das disposições gerais acerca das contratações públicas em âmbito nacional apresentadas pela nova Lei de Licitações e Contratos, os entes federados tem a responsabilidade de regulamentar a aplicação da mesma em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade, conforme se vê do parágrafo único do citado artigo:

Art. 79 (...) Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

A regulamentação interna do Município de Francisco Beltrão consta do Decreto nº. 509, de 19 de dezembro de 2023, e estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá ocorrer a efetiva contratação e chamamento dos credenciados para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos objeto do edital.

Atenção especial merece o disposto no art. 11 do referido Decreto ao estabelecer que o cadastro para credenciamento de novos interessados deve estar permanentemente aberto, ainda que seja possível que a Administração estabeleça critérios temporais para realização das contratações concretas, nos termos do seu § 2º, a saber:

Art. 11. A Administração Pública deve permitir o credenciamento permanente de novos interessados.

§ 1º Poderá haver a republicação do edital, com periodicidade não superior a 24 (vinte e quatro) meses, para garantir a publicidade efetiva do procedimento.

§ 2º A depender do objeto e de forma devidamente motivada, o edital poderá estipular prazo para a assinatura de novos contratos, de modo a permitir melhor fiscalização e controle do fornecimento do bem ou serviço por parte dos credenciados.

Além disso, a forma de escolha da pessoa física/jurídica credenciada para ser contratada deve respeitar os critérios definidos em edital, podendo ser adotados os citados no art.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

13 do Decreto Municipal para a hipótese de contratação paralela e não excludente, ou seja, caso não se pretenda a convocação de todos ao mesmo tempo, senão vejamos:

Art. 13. Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, o edital deverá prever os critérios objetivos de distribuição da demanda, podendo ser adotados, dentre outros, os seguintes:

I - convocação dos credenciados por ordem de inscrição;

II - sorteio;

III - localidade ou região onde serão executados os trabalhos.

Sendo assim, o setor que autoriza a contratação e a convocação dos credenciados deverá ter um controle extremamente preciso, mediante elaboração de lista de credenciados, pela ordem de credenciamento prevista em edital, a quantidade de serviços/produtos que cada um possui capacidade de atendimento e quem foi o último a ser convocado.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame do caso concreto.

2.2 O CASO CONCRETO

No que tange à área da saúde, cabe fazer algumas observações. O Tribunal de Contas da União² já se manifestou pela possibilidade de contratação de serviços médico-assistenciais por meio de credenciamento. Entretanto, estas contratações devem ser realizadas **apenas como complementação dos serviços na área da saúde**, pois, na realidade, a contratação de médicos deveria ocorrer por meio de concurso público. O credenciamento, portanto, deve ser realizado apenas para suplementar tais serviços.

Ainda na área da saúde, interessante mencionar também a orientação dada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná³ no processo nº. 434004/2002, onde foi entendida a admissibilidade da contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que os credenciados já sejam servidores do mesmo Ente, desde que haja compatibilidade de horários.

Cumpre salientar que, no presente caso, pretende-se a contratação de profissionais que inexistem no quadro próprio do Município, tratando-se de especialidade médica em que

² Conforme decisão nº 656/19 95 - TCU, *in verbis*: “Ementa: Consulta formulada pelo Ministério da Educação. Possibilidade de contratação de serviços médico-assistenciais a servidores e dependentes, por meio de credenciamento de entidades e profissionais na área de saúde. Conhecimento.

³ Resolução 7015/2003 do Tribunal Pleno processo 434004/2002 “Consulta. Sobre a possibilidade de implantação, em caráter definitivo, de sistema de credenciamento para prestação de atendimento médico e odontológico. Estabelecimento de requisitos mínimos para a implementação do credenciamento, possibilidade de participação de servidores no credenciamento desde que havendo compatibilidade de horários. O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, pela admissibilidade da contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que estes já sejam servidores do Município, adotando a forma dos Pareceres nºs 185/02 e 6439/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, com os alertas contidos no voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

é indispensável habilitação incomum e com qualificação diferenciada, sem incorrer, portanto, em substituição de servidor.

Dessa forma, verifica-se a legitimidade da opção pela contratação terceirizada de profissionais médicos especialistas em oftalmologia através de procedimento auxiliar de licitação por credenciamento.

Nesse caso, levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) Exigências Satisfeitas:

- (i) Hipótese de credenciamento:** o procedimento auxiliar de licitação por meio de credenciamento é o meio adequado para a seleção de profissionais para a realização dos serviços médicos na especialidade de oftalmologia, sendo apropriada a adoção da hipótese de contratação paralela e não excludente (art. 13 do Decreto Municipal nº. 509/2023) ao caso, na medida em que a Administração não pretende a concorrência entre os participantes, mas a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução dos serviços de consulta médica, conforme atendimento de requisitos mínimos e distribuição de demanda prevista no edital;
- (ii) Documentos de Oficialização de Demanda:** o processo veio acompanhado de solicitação formal da despesa (Documento de Formalização de Demanda – DFD), Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência a fim de oficializar a necessidade da contratação e contendo todos os dados informadores para subsidiá-la, nos termos do art. 6º, inc. XXIII, e do art. 18, inc. I e § 1º, todos da Lei nº. 14.133/2021;
- (iii) Justificativa de Preço:** a Secretaria Municipal de Saúde justificou os valores para cada consulta médica na especialidade de psiquiatria com base no valor praticado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste – CONSUD, Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS - SIGTAP e Contrato junto ao HSF;
- (iv) Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar foi adequadamente justificada a quantidade pretendida tendo em vista a ampliação dos atendimentos da especialidade de oftalmologia, considerando a inauguração do Hospital Geral Intermunicipal prevista para o final do ano de 2024. Dessa forma, a eficácia dos serviços de assistência em saúde são objeto de grande valor ao planejamento das demandas do novo centro de atendimento. Por isso, visando ampliar a disponibilidade de recursos em oftalmologia, torna-se essencial a contratação de profissionais habilitados e disponíveis para atender às condições propostas pela Administração, através do credenciamento destes, adequando-se aos dispositivos legais pertinentes;
- (v) Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal da Fazenda exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta contratação integram os recursos mínimos destinados à saúde. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, verifica-se o atendimento ao art. 72, inc. IV, e ao art. 150, ambos da Lei n.º 14.133/21;

- (vi) **Minuta do Edital:** o edital atende às exigências prescritas no art. 25 da Lei n.º 14.133/2021, assim como restam observadas as disposições do Decreto Municipal n.º. 509/2023, com a ressalva de não aplicação do tratamento diferenciado e privilegiado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com fundamento no art. 49, III, da Lei Complementar n.º. 123/06⁴, em razão do objeto a ser contratado poder ser realizado, muitas vezes, por pessoa física, ou seja, profissional médico, além de não haver disputa de preço entre os participantes. O edital também prevê o credenciamento a qualquer tempo (item 6.4 da minuta), atendendo-se o previsto no art. 11 do Decreto Municipal n.º. 509/2023⁵, além de estabelecer condições padronizadas para as contratações simultâneas pretendidas, nos termos do art. 2º, inc. II, do Decreto Municipal n.º. 509/2023 e art. 79, caput, inc. I, da lei n.º. 14.133/2021⁶;
- (vii) **Minuta do Contrato:** A minuta do contrato atende o disposto no art. 89 e seguintes da Lei n.º. 14.133/2021, especialmente o estabelecido no art. 92, § 2º, que estabelece o dever de prever cláusula de reajuste de preços, sendo que não é obrigatória a utilização de Matriz de Riscos no caso em questão, posto que o art. 22 da Lei 14.133/2021 estabelece que a mesma é de modo geral facultativa, sendo obrigatória apenas nas contratações de grande vulto e nas contratações integradas e semi-integradas.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica Municipal OPINA pela viabilidade do credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de consulta médica na especialidade de oftalmologia, bem como exames diagnósticos e procedimentos cirúrgicos, pelo período inicial de 12 (doze) meses, ao custo máximo de R\$ 2.750.000,00 (dois milhões setecentos e cinquenta mil reais), através de Credenciamento.

No que respeita ao requisito da publicidade, cumpre ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos providenciar a divulgação do Edital de Chamamento Público no sítio eletrônico do Município de Francisco Beltrão (art. 79, p. único, inc. I, da Lei n.º. 14.133/2021⁷), no Diário Oficial do Município (AMP) e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (art. 174, § 2º, inc. III, da Lei n.º. 14.133/2021⁸).

⁴ Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (...) III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

⁵ Art. 11. A Administração Pública deve permitir o credenciamento permanente de novos interessados.

⁶ Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

⁷ Art. 79 (...) Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras: (...) I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

⁸ Art. 174 (...) § 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações: (...) III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

A lista contendo a ordem de contratação dos credenciados será publicada no Diário Oficial do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão (arts. 5º e 15 do Decreto Municipal nº. 509/2023º).

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 24 de outubro de 2024.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE

DECRETOS 040/2015 - 013/2017

OAB/PR 41.048

⁹ Art. 5º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição do público, no sítio eletrônico oficial do órgão, no Diário Oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, e seu resultado será publicado no Diário Oficial do Município e sítio eletrônico oficial do órgão.

Art. 15. A lista contendo a ordem de contratação dos credenciados será disponibilizada no sítio eletrônico oficial do Município de Francisco Beltrão e do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento.





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: A553-E65A-59B8-E7A6

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 24/10/2024 09:28:12 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/A553-E65A-59B8-E7A6>