

PARECER JURÍDICO Nº. 292/2019 – L.C.

Interessado: PRÓ-SAÚDE – PROGRAMA DE SAÚDE DOS SERVIDORES MUNICIPAIS.
Referência: Chamamento Público Credenciamento – 001/2019.
Protocolo nº: 2019000814.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – CHAMAMENTO PÚBLICO – art. 38, inc. IV c/c parágrafo único, art. 25,26 e 119, todos da LEI FEDERAL Nº 8.666/93, Instrução Normativa nº 007/2016, art. 2º da Instrução Normativa nº 010/2015.

1. RELATÓRIO DA CONSULTA

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, por sua chefia, o processo administrativo nº 2019000814, que trata sobre chamamento público credenciamento, autuado sob nº 001/2019.

A consulta cinge-se na análise da fase interna do processo de chamamento público credenciamento, da minuta do edital e seus anexos e da minuta de contrato envolvendo o procedimento administrativo instaurado com vistas ao *“credenciamento de prestadores de serviços de saúde, pessoa física ou jurídica, para prestação complementar de serviços públicos de saúde à população, utilizando-se de estrutura e recursos próprios para atender às necessidades do Pró-Saúde – Programa de Saúde dos Servidores Municipais”*, cuja especificação encontra-se carreada ao referido processo.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

1. Solicitação de abertura de procedimento de chamamento público credenciamento –subscrito pelo Gestor do Pró-Saúde;
2. Decreto de nomeação do Gestor do Pró-Saúde;
3. Termo de Referência;
4. Requisição Prodata;
5. Despacho de autorização para início do processo;
6. Portaria N.º 003/2019, de 09 de janeiro de 2019;
7. Termo de Ciência e Concordância de Nomeação de Fiscal e Suplente de Fiscal de contrato;
8. Portaria N.º 004/2019, de 11 de janeiro de 2019;
9. Minuta do Edital:
 - Anexo I – Tabelas de Procedimentos;
 - Anexo II – Modelo de solicitação de credenciamento – Pessoa Física ou Jurídica;
 - Anexo III – Modelo de solicitação de credenciamento – Estabelecimentos de Saúde;
 - Anexo IV – Modelo de Declaração de Atendimento aos Requisitos do Edital e de Capacidade Técnica Operacional;
 - Anexo V – Modelo de Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos da Habilitação;
 - Anexo VI – Modelo de Declaração de que Não Emprega Menores (art. 7º, XXXIII CF);
 - Anexo VII – Modelo de Declaração se Exerce Função Pública;
 - Anexo VIII – Minuta do Termo de Credenciamento (genérico);

- Anexo IX – Minuta do Termo de Credenciamento (obstetrícia);
- 10. Termo de abertura e autuação de processo administrativo;
- 11. Cópia do Decreto nº 1.518/2019, de 13 de junho de 2019 que nomeia a Comissão Permanente de Licitações;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento de chamamento público credenciamento, nos mesmos termos das modalidades de licitação.

Em síntese, é o relato do que basta.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao gestor sua autonomia decisória sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, importa memorar a natureza consultiva deste parecer, na medida em que a partir de seu conteúdo é que as Secretarias Municipais avaliarão a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela continuidade do certame, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico-opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 8.666/93, mormente as disposições do artigo 38, inciso VI, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Por assimetria legal, o mesmo se tem por exigência a orientação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) explicitada na Instrução Normativa nº 010/2015, segundo a qual:

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:

[...]

VI – Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos a) instrução e formação do processo administrativo; b) motivação da pretensa contratação; c) regularidade do procedimento.

2.2. DO CHAMAMENTO PÚBLICO CREDENCIAMENTO

Inicialmente, cumpre elucidar que inexistente no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trata sobre o sistema de credenciamento.

No âmbito do Controle Externo da Administração Pública, o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**, por meio da **Instrução Normativa 001/2017**, que alterou a IN 007/2016, conceitua o referido procedimento da seguinte forma:

Art. 3º. Considera-se credenciamento o contrato administrativo celebrado diretamente por inexigibilidade de licitação para atuação não-exclusiva, sem competição, precedido de chamamento público

aberto a todos os interessados que atendam as condições estabelecidas em edital, com vistas a contratação de profissional saúde ou pessoa jurídica para prestação complementar de serviços públicos de saúde a população, utilizando-se de estrutura e recursos próprios ou da Administração Pública e tendo em contrapartida a remuneração por procedimento ou unidade de serviço.

Depreende-se, com isso, que o procedimento de credenciamento somente é cabível para os casos de contratação de profissionais da área da saúde para a prestação complementar de serviços públicos de saúde à população.

O próprio **Tribunal de Contas da União**, no julgamento do procedimento de consulta protocolado sob o n.º TC 016.304/2012-8, relatado pelo Min. Aroldo Cedraz entendeu que é **juridicamente viável** a utilização da figura do credenciamento destinado à contratação de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços afetos à atividade fim do órgão, tendo por fundamento os artigos 25, 26 e 119 da Lei n.º 8.666/1993, ocasião em que destaco o seguinte trecho daquele acórdão:

[...] Acerca do tema, estamos diante de um falso paradoxo, pois o credenciamento não é licitação (como dito acima, doutrinadores o conceituam como hipótese de inexigibilidade), mas é precedido de edital, no qual todos que cumpram seus requisitos serão considerados vencedores. Segundo Adilson Abreu Dallari o credenciamento é "o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso". Portanto, o credenciamento afigura-se como hipótese prevista na lei, uma espécie de inexigibilidade de licitação no momento de contratação, precedida de etapa prévia, na

qual todos tiveram igual oportunidade de se credenciar, ampliando notavelmente as exigências do art. 26 da Lei nº 8.666/1993 (que se resume à justificação do preço e da escolha do contratado). No Acórdão nº 1.913/2006 – 2ª Câmara – Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, apesar de o tema ter sido a contratação de serviços advocatícios, este Tribunal de Contas estabeleceu importantes parâmetros, como segue: “deve-se proceder o devido certame licitatório, conforme dispõe o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 8666/93, e no caso da competição se tornar inviável, realize a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem o serviço, adotando sistemática objetiva e imparcial da distribuição de causas entre os pré-qualificados, de forma a resguardar o respeito aos princípios da publicidade e da igualdade”. [...]

Desse modo, desde que respeitados os princípios da igualdade, da economicidade e, notadamente, o princípio da publicidade, não se vislumbra impeditivo para a referida contratação de prestadores de serviço da área da saúde por meio do credenciamento.

Analisando o Edital do Credenciamento verifica-se que atende aos critérios supramencionados, sobretudo em relação às especificidades trazidas no Termo de Referência pelo Gestor do Pró-Saúde.

Merece apenas melhores esclarecimentos quanto à cláusula 3.1, que não prevê qual é o prazo para impugnar o edital.

Além disso, recomenda-se a observância ao disposto no artigo 7º da I.N. 007/2016 do TCM/GO, que assim dispõe:

Art. 7º. Os credenciamentos tratados na presente Instrução deverão ser formalizados mediante instrumento de contrato administrativo, aplicando-se-lhes quanto à formação e à execução as disposições gerais da Lei nº 8.666/93.

Parágrafo único. O contrato deverá atender às exigências previstas no art. 55 da Lei nº 8.666/93, devendo conter, sem prejuízo de outras disposições:

- I. qualificação das partes;
- II. detalhamento do objeto do ajuste contendo os procedimentos ou serviços a serem prestados e forma de execução;
- III. valor estimado e disciplina dos pagamentos;
- IV. duração do ajuste;
- V. vedação à subcontratação;
- VI. hipóteses de descredenciamento e cláusula penal.

Com isso, necessário inserir na cláusula décima primeira ao contrato a vedação à subcontratação.

3. CONCLUSÃO

De tudo o que se expôs, esta Procuradoria Jurídica do Município de Catalão/GO manifesta, via do procurador que subscreve, pela **APROVAÇÃO** da minuta do **Chamamento Público Credenciamento nº 001/2019, protocolo nº 2019000814**, e seus anexos trazidos à colação para análise, tendo em vista o cumprimento às disposições dos artigos 25, 26 e 119 da Lei n.º 8.666/1993, devendo o edital e a minuta do contrato

D

observarem as orientações da I.N. 007/2016 do TCM/GO, bem como as ressalvas supramencionadas.

ALERTO, desde logo, que “o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo administrativo, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados” (art. 40, § 1º, Lei 8.666/93).

Em observância ao primado da publicidade, **ALERTO** que o aviso contendo o resumo do chamamento público credenciamento, embora realizado no local da repartição interessada, deverá ser publicado com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (existindo concorrência de verba federal para o objeto licitado), em Diário Oficial do Estado de Goiás, em Jornal Diário de Grande Circulação no Estado e no Município, no site oficial do Município, bem como deverá ser registrado no site do TCM/GO¹, podendo utilizar outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

SOLICITO, por derradeiro, a remessa de cópia do presente parecer ao Setor Contábil deste Ente Federado, afim de que tome conhecimento quanto à reserva de entendimento e ressalvas aqui exaradas quanto ao conteúdo da IN 10/2015 – TCM/GO, incisos IV e V do art. 3º.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011).

¹Art. 2º, Instrução Normativa 010/2015 do TCM/GO.

P

Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) "o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica", ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer.

Catalão (GO), 17 de julho de 2019.



João Paulo de Oliveira Marra
Procurador-Chefe Administrativo
OAB/GO 35.133