

Proc. Administrativo 5- 2.974/2022

De: Camila B. - JEA

Para: SMA-LC-CHAM - Chamamento Público

Data: 18/02/2022 às 17:14:39

Setores envolvidos:

GP, SMA, SMF-CONT, SMS, SMS-ADM, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-PE, SMA-LC-TP, SMA-LC-CHAM, JEA

TERMO CHAMAMENTO MEDICO ESF 40 HORAS

Segue Parecer Jurídico conforme solicitado.

Att

—

Camila Slongo Pegoraro Bõnte
Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_0209_2022_Proc_2974_Chamamento_credenciamento_de_servicos_de_medico_generalista_40h_para_unidades_de_saude



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0209/2022

PROCESSO N.º : 2974/2022
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 físicas e/ou jurídicas para prestação de serviços de médico generalistas para atendimento nas unidades de estratégia de saúde da família e no CAPS AD II, com carga horária de 40 horas semanais, pelo período de 6 (seis) meses, ao custo máximo de R\$ 1.361.155,50 (um milhão trezentos e sessenta e um mil cento e cinquenta e cinco reais e cinquenta centavos), através de Chamamento Público.

O procedimento veio acompanhado de Termo de Referência, Parecer Contábil, Decreto Municipal n.º 013/2022 e Edital.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação prévia desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 38, inciso VI e parágrafo único,¹ da Lei n.º 8.666/93.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

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 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

¹ 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; (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Na Administração Pública, a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 8.666/93 em *dispensa e inexigibilidade*.

2.2 HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE E O CHAMAMENTO PÚBLICO

As hipóteses de inexigibilidade estão elencadas no artigo 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

O referido comando legal dispõe que “é inexigível a licitação quando **houver inviabilidade de competição**”. Veja-se que nesse caso o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão “inviabilidade de competição” é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses.

É bem verdade que o próprio art. 25 prevê em seus incisos três situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão “em especial”, inserida no *caput*, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão “inviabilidade de competição” contida no art. 25, em um sentido mais abrangente.

Até pouco tempo tinha-se a ideia de que a “inviabilidade de competição” configurava-se apenas quando o objeto ou serviço pretendido só pudesse ser fornecido ou prestado por pessoa única, ou seja, quando apenas um determinado fornecedor, tido como exclusivo, pudesse satisfazer os interesses da Administração. Obviamente tal conclusão não é equivocada, pois é o que expressamente dispõe o inciso I do art. 25 da Lei n.º 8.666/93. Entretanto, sugerir que essa é a única interpretação do dispositivo em análise é uma tese ultrapassada.

A interpretação da expressão “inviabilidade de competição” deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Pode-se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único prevista no inciso I, e, obviamente, além dos casos inseridos nos incisos II e III, **pode se dar pela contratação de todos**, ou seja, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque exis-





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

tem vários prestadores do serviço e todos serão contratados. Confira-se, a respeito, a opinião de Jorge Ulisses JACOBY:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar 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 à contratação.²

Ora, se a Administração convoca profissionais dispondo-se a contratar todos os interessados que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também se está diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, *não haverá competição* entre os interessados.

Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de *credenciamento*.

Inexiste no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate do credenciamento. Poder-se-ia, então, questionar se a adoção de tal sistema não esbarraria no Princípio da Legalidade. Não. O credenciamento é um mecanismo para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o artigo 25, *caput*, da Lei n.º 8.666/93.

Um parêntese: a inexistência de norma geral específica que regre a prática do credenciamento por não haver uma legislação geral que o fundamente, tal como ocorre com o procedimento licitatório (Lei Federal n.º 8666/93), alguns Estados, quando da elaboração das suas próprias Leis de Licitações, como é o caso do Estado do Paraná, regulamenta o credenciamento nos artigos 24 e 25 da Lei Estadual n.º 15.608/2007.

Contudo, o sistema de credenciamento está sujeito a alguns requisitos, ou seja:

(i) publicidade do credenciamento: se o credenciamento encontra amparo na inexigibilidade para a contratação de todos os interessados, não faz sentido a Administração Pública não tornar público o ato de convocação, pois, caso não seja dada a devida publicidade, muito provavelmente pode haver algum interessado que não tinha ciência do credenciamento. A publicidade deverá seguir os moldes do art. 21, incs. I a III, da Lei n.º 8.666/93, ou seja, aviso publicado no Diário Oficial da União, se os recursos forem provenientes da União, ou no Diário Oficial do Estado, em se tratando de dinheiro advindo dos cofres públicos estadual ou da municipalidade, e em jornal de grande circulação local, a fim de que os interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema;

(ii) período do credenciamento: não pode haver data de encerramento específica para o credenciamento. O credenciamento deve manter-se aberto. A qualquer tempo o particular interessado poderá se apresentar e entregar a documentação para se credenciar, isso, obviamente, enquanto a Administração mantiver interesse na contratação do serviço;

² JACOBY, Jorge Ulisses. *Coleção de direito público*. São Paulo: Fórum, 2008, v. 6. p. 534.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

(iii) **obrigatoriedade de credenciar todos os interessados que atendam as condições do chamamento:** o fundamento do credenciamento é a inexigibilidade para a contratação de todos. Portanto, seria incoerente realizar um chamamento público para credenciamento de profissionais de um determinado setor e, ao final, declarar um vencedor, mesmo havendo outros interessados que igualmente preenchem os requisitos exigidos pelo Poder Público e satisfaçam os interesses deste. Se esta for a intenção da autoridade administrativa, indubitavelmente estar-se-ia diante de um procedimento licitatório, não se configurando, portanto, o credenciamento por inexigibilidade. Não há apresentação de propostas, pois o valor a ser pago já foi fixado pela Administração. Como não há competição, não há como se declarar um vencedor. Todos são igualmente credenciados.

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 União³ 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 Paraná⁴ 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.

Cumprе salientar que, no presente caso, mostrou-se insuficiente o Concurso Público nº. 068/2018 para atender as necessidades do Município, pois, conforme consta do Termo de Referência, todos os candidatos classificados foram convocados, mas não houve o preenchimento da integralidade das vagas, sendo que novo concurso ainda precisa ser deflagrado e a sua finalização até a devida nomeação e posse dos classificados demandará meses.

³ 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.

⁴ 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

Não se pode desconsiderar, também, a respeito da desistência de vagas já preenchidas pelos profissionais concursados, bem como considerando que os médicos contratados por outros chamamentos frequentemente pedem o desligamento dos serviços.

Por fim, dadas as restrições estabelecidas pela legislação federal (LC 173/2020) em relação à deflagração de novos concursos públicos no período de calamidade em saúde pública e até 31/12/2021, verifica-se a premente necessidade de suprir a demanda desassistida, concluindo-se pela possibilidade da contratação terceirizada de mais profissionais através do credenciamento de pessoas físicas/jurídicas decorrente de chamamento público.

Ressalva-se, no entanto, que a deflagração de novo concurso público deve prever o provimento de vagas suficientes para a substituição de todos os profissionais médicos contratados através de chamamento público, a fim de legitimar eventual manutenção da contratação terceirizada no caso de frustração no preenchimento das referidas vagas.

Portanto, 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) Modalidade:** o chamamento é a modalidade adequada, na medida em que a Administração não pretende a concorrência entre os participantes, mas a contratação de um maior número possível de pessoas jurídicas ou físicas para a realização dos serviços de médicos generalistas para atendimento nas Unidades de Estratégia de Saúde da Família e no CAPS AD II;
- (ii) Justificativa de Preço:** dispensada, pois a remuneração dos serviços médicos a serem contratados está regulamentada através da Lei Municipal nº 4.106/2013 e alterações subsequentes;
- (iii) Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência foi adequadamente justificada a quantidade pretendida de acordo com a demanda do Chamamento nº 20/2021;
- (iv) Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal de Finanças exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação 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 que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação;
- (v) Edital:** o edital atende às exigências prescritas no art. 40, da Lei n.º 8.666/96, com a ressalva de não aplicação do tratamento diferenciado e privilegiado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

no Porte, com fundamento no art. 49, III, da Lei Complementar nº. 123/06⁵, em razão do objeto a ser contratado poder ser realizado, muitas vezes, por pessoa física, ou seja, profissional médico.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica Municipal OPINA pela **viabilidade** do credenciamento de pessoas jurídicas e pessoas físicas para prestação de serviços de médicos generalistas para atendimento nas unidades de estratégia de saúde da família e no CAPS AD II, com carga horária de 40 horas semanais, pelo período de 6 (seis) meses, ao custo máximo de 1.361.155,50 (um milhão trezentos e sessenta e um mil cento e cinquenta e cinco reais e cinquenta centavos), através de Chamamento Público.

No que respeita ao requisito da publicidade, cumpre ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos fiscalizar a publicação do presente Chamamento Público no Jornal de Beltrão, Diário Oficial do Estado do Paraná, AMP, Diário Oficial da União, no sítio do Município de Francisco Beltrão e no Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme determina o art. 2º, I, da Instrução Normativa n.º 37/2009, do TCE/PR.

Ainda, compete à Secretaria Municipal de Administração e ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos respeitar o rodízio entre os credenciados, salvo situações de impedimento ou suspeição, de forma a se observar o Princípio da Igualdade.

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

Francisco Beltrão/PR, 18 de fevereiro de 2022.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 - 013/2017
OAB/PR 41.048

⁵ 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;





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: FC6A-1B48-23BB-0F38

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

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 18/02/2022 17:15:04 (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/FC6A-1B48-23BB-0F38>