

PARECER JURÍDICO nº574/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº8256/2022-SESAU
INEXIGIBILIDADE/CREDENCIAMENTO PÚBLICO Nº 6/2022-005 –
SESAU-PMA

Assunto: Análise Inicial do Processo Licitatório de Inexigibilidade/credenciamento público nº 6/2022-005.

EMENTA: CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AUXILIARES DE DIAGNOSE EM ANÁLISE CLÍNICAS, A NÍVEL AMBULATORIAL, COM FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS, INSUMOS E PROFISSIONAIS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS POLICLÍNICAS DE ANANINDEUA-PA

1. RELATÓRIO

Trata-se de **análise** jurídica requerida pela Comissão Permanente de Licitação acerca da regularidade do CREDENCIAMENTO PÚBLICO acima epigrafado, em sua fase inicial, cujo objeto é **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AUXILIARES DE DIAGNOSE EM ANÁLISE CLÍNICAS, A NÍVEL AMBULATORIAL, COM FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS, INSUMOS E PROFISSIONAIS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS POLICLÍNICAS DE ANANINDEUA-PA.**

Desta feita, os autos processuais vieram munidos dos seguintes documentos:

- a) Memorando/SESAU Nº 115/2022 – Solicitação de elaboração de procedimento administrativo para contratação;
- b) Termo de Referência;
- c) Decreto nº 041, de 04 de janeiro de 2021;
- d) Despacho ao Departamento de Contabilidade;

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

- CPL;
- e) Despacho com Dotação Orçamentária;
 - f) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
 - g) Despacho de Autorização;
 - h) Autuação;
 - i) Portaria de nomeação da Comissão Permanente de Licitação –
 - j) Minuta do Edital;
 - k) Parecer da Assessoria Jurídica da SESAU;
- Em síntese, é o relatório.

2. - DO CARATER OPINATIVO DO PRESENTE PARECER

Inicialmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente **OPINATIVO**, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade. Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA.
SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89,
CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUCTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração do presente procedimento para devida análise quanto aos eventos ocorridos.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

3. – DAS JUSTIFICATIVAS

Encontra-se presente aos autos processuais Termo de Referência datado 26/07/2021, assinado pela Diretora de Média e Alta Complexidade, Sra. Bruna Carla Torres de Lima Farias.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A licitação corresponde ao processo administrativo voltado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação pretendida pela administração pública, em necessidade ao atendimento do princípio do interesse público, buscando a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

A Lei 8.666/93, juntamente com a Constituição Federal estabeleceram as normas gerais acerca da licitação e contratos administrativos, bem como princípios norteadores e regras fundamentais, que regem mediante o interesse a todo a atividade administrativa, destarte aso princípios mencionados pelo art. 37, caput, da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No entanto existe alguns princípios inerentes ao procedimento licitatório que estabelecem suas peculiaridades, em especial da competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, formalismo, julgamento objetivo, isonomia, dentre outros contidos na Lei 8.666/93.

A Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para obras, compras, serviços e alienações da Administração Pública, nos termos do já mencionado art. 37, XXI, da CF/88.

Entretanto, existem situações previamente estabelecidas por lei, onde a regra licitatória é dispensada ou inexigível, com base ao princípio da economicidade e ainda a presença clara do interesse público.

Ainda de acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, esse fato se deve porque **“o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não tem valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico”**.

Cumprе informar que a chamada pública, não se trata de modalidade específica de licitação, mas tão somente um procedimento acessório à dispensa de licitação.

O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art. 16 da Lei n 8080/90, normatiza por portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS.

Credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

O chamamento público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de complementar a rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

De forma brilhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorre a respeito do tema:

É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado, permite a participação de instituições privadas de forma complementar, o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assumira a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades-meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas etc.; nesses casos, estará transferindo apenas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional. A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 e 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, hipótese em que a participação complementar deverá ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público (entenda-se, especialmente, a Lei nº 8.666, que permite a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 186).

Desta forma, tal oportunidade somente se torna apta, no caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementar, devendo a Administração Pública realizar dentro das regras da lei nº 8.666/93.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Mister trazer à lume o seguinte enunciado, proferido pelo plenário do **Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 3567/2014**, que se amolda perfeitamente ao caso em apreço, posto que relata exatamente a justificativa pela qual a administração pública municipal de Ananindeua está se utilizando de processo de credenciamento para fazer a referida contratação:

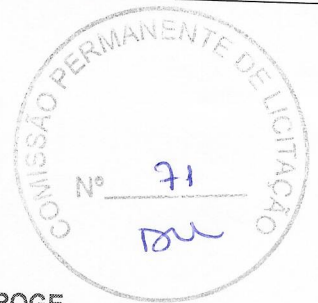
O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo **dispor da maior rede possível de prestadores de serviços**. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da **ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. (Grifei)**.

Passado ao exame da minuta presente nos autos do processo em epígrafe, os mesmos apresentam regularidade nos termos da Lei 8.666/93, uma vez que as cláusulas presente aos autos não apresentam qualquer possibilidade ilícita de preferências ou discriminações, não contendo qualquer irregularidade à legislação pertinente.

O procedimento fora iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, com valores oriundos de Tabela SUS, apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde – SESAU, a presente minuta de edital preenche todos os requisitos legais, uma vez que cumpriu sua finalidade, a qual é publicidade ao certame, identificar seu objeto, delimitar o universo das propostas, circunscrever o universo dos participantes, estabelecer os critérios para análise e avaliação dos proponentes, regular os atos e termos processuais do certame.

É importante mencionar ainda, que no caso em tela, o presente processo vislumbra o credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços de saúde.

Desta feita, o respectivo credenciamento faz necessário, ante a necessidade de atender de forma complementar as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, ofertando serviços de saúde à população usuária do Sistema Único de Saúde de Ananindeua, sendo a presente contratação de fornecimento de equipamentos, insumos e profissionais, torna-se indispensável ao funcionamento integral da rede municipal de saúde, considerando que existe demanda expressiva para atendimento especializado em serviços auxiliares e que o município não dispõe de equipamento próprio especializado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Diante exposto, mostra-se necessário a realização do presente chamamento público.

5. CONCLUSÃO

PELO EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento na fase inicial do certame.

Indico a remessa dos autos à CGM.

É o que me compete analisar.

Assim, salvo melhor juízo, este é, o parecer que submeto à consideração superior

Ananindeua (PA), 08 de agosto de 2022.


WILZEFF CORREA DOS ANJOS
Procurador do Município
Portaria nº 011/2020