



199

Processo: 84420085

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde – SMS – Gerência de Credenciamento, Contratos e Convênios

Assunto: Credenciamento prestador SUS

PARECER Nº 1513/2021 – PGM/PEAA

Ementa: Parecer Técnico-Jurídico. Procedimento Administrativo. Chamamento Público nº 005/2020. Credenciamento de prestador de serviço na área da saúde. Contratação Direta. Inexigibilidade de Licitação. Fundamentação Legal: Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Portaria MS/GM nº 2.567/2016; Instrução Normativa nº 00007/2016 TCM/GO. Possibilidade, com ressalvas.

1. Relatório:

Preliminarmente, ressalta-se que o exame do procedimento **restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, afora do campo jurídico. Partimos da premissa que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, bem como, aos requisitos legalmente impostos.

Destarte, frise-se também que a presente análise abordará os aspectos **exclusivamente jurídicos**, excluídos, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do chamamento, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partimos da premissa que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, bem como, aos requisitos legalmente impostos.

Não nos cabe, portanto, aferir se o preço está realmente conforme a tabela de procedimentos do Ministério da Saúde e/ou se o quantitativo de serviços a serem



contratados corresponde às necessidades do órgão credenciador. Estes são assuntos que fogem à nossa competência.

Presume-se, pois, que a autoridade assessorada e o ordenador de despesas tenham competência para praticarem os atos da pretendida contratação, cabendo à essa autoridade verificar a exatidão dessas informações, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Trata-se de pedido de análise jurídica requerida através do Despacho nº 3156/2021 (fls. 197), cujo processo foi remetido à esta Especializada por meio do Despacho nº 302/2021 da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Saúde (Fls. 198), referente à possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação através de credenciamento do estabelecimento empresa **HOSPITAL SÃO FRANCISCO DE ASSIS**, inscrito no CNPJ sob o nº 01.625.151/0001-06, CNESS nº 2339218, para prestação de serviços ao SUS/Goiânia, em razão da vigência do Edital de Chamamento Público nº 005/2020, publicado no Diário Oficial nº 7342, de 20 de julho de 2020.

Ressalta-se que, tendo em vista a quantidade de processos congêneres, selecionou-se o presente como representativo das questões jurídicas a serem esclarecidas, motivo pelo qual **as conclusões contidas na presente manifestação jurídica deverão ser utilizadas nos demais casos, sem necessidade de análise individual por parte da Procuradoria-Geral do Município.** Isto em razão da padronização, celeridade e eficiência administrativa, vetores preconizados na Lei Municipal n. 9.861/2016 (Art. 51, inciso IV, §§ 1º e 2º).

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- 1) Proposta da empresa para a prestação de serviços ao SUS com a especificação dos serviços ofertados e demais documentos habilitatórios (Fls. 03/115);



- 2) **Edital de Chamamento Público nº 005/2020** (Fls. 116/136);
- 3) **Despacho nº 866/2020** exarado pela Gerência de Procedimentos de Média Complexidade manifestando-se que em relação aos procedimentos de média complexidade a oferta está condicionada ao cumprimento da Portaria de habilitação nº 210/2004 SAS/SM e os procedimentos ofertados *não atenderam referida portaria* (Fls. 139/140);
- 4) **Despacho nº 129/2020 da Gerência de Internação Hospitalar** manifestando-se *desfavorável ao credenciamento do prestador nos termos ofertados* tendo em vista que o hospital não atende aos parâmetros mínimos exigidos pelo Ministério da Saúde (Fls. 141/142);
- 5) **Despacho nº 562/2020/GCPAH da Gerência de Controle e Processamento Ambulatorial** manifestando-se *favorável ao credenciamento do prestados referente ao exame de mamografia e mamografia bilateral p/ rastreamento* desde que a oferta seja alterada com o oferecimento de um quantitativo maior de exames (Fls. 143);
- 6) **Manifestação do hospital quanto as irregularidades detectadas na proposta original acatando todas as considerações com envio de nova proposta retificada** (Fls. 148/152);
- 7) **Despacho nº 080/2021** exarado pela Gerência de Procedimentos de Alta Complexidade manifestando-se *favoravelmente ao credenciamento condicionado ao cumprimento das normas de habilitação* (Fls. 153/154);
- 8) **Despacho nº 226/2021** exarado pela Gerência de Procedimentos de Média Complexidade manifestando-se *favoravelmente ao credenciamento* do prestador pela nova proposta apresentada ter cumprido os requisitos mínimos da Portaria de habilitação nº 210/2004 – SAS/MS (Fls. 155);
- 9) **Despacho nº 13/2021** exarado pela Gerência da Central de Regulação de Urgência *manifestando-se favoravelmente ao credenciamento* do prestador pela nova proposta apresentada ter cumprido os requisitos mínimos da Portaria nº 210/2004 – SAS/MS (Fls. 156);
- 10) **Despacho nº 470/2021/GRAUD** exarado pela Gerência de Auditoria e Vistoria, opinando pela possibilidade de auditoria *a posteriori* (Fls. 159);



- 11) Despacho nº 1274/2021 da Superintendência de Regulação, Avaliação e Controle, pugnando pelo credenciamento, desde que haja disponibilidade financeira (Fls. 177/178);
- 12) Solicitação Financeira autorizada assinada pelo gestor da pasta para os meses de junho a dezembro (Fls. 179/180);
- 13) Nota de movimentação orçamentária e financeira (181/182);
- 14) Minuta do contrato de prestação de serviços (Fls. 184/196);
- 15) Despacho nº 3156/2021 solicitando emissão de parecer jurídico (Fls. 197).

Destaca-se que não foi juntado aos autos o relatório de auditoria. É a breve síntese.
Passa-se a opinar.

2. Fundamentação:

A “compra de serviços de saúde” com o escopo de complementar o SUS, foi deflagrada através do Edital de Chamada Pública nº 005/2020 convocando todos os interessados a credenciarem-se para prestar serviços de saúde remunerados de acordo com os valores unitários de cada procedimento previsto na tabela unificada de referência de procedimentos do Ministério da Saúde, conforme expresso na cláusula 8.7 do edital.

Noutro aspecto, entende-se por credenciamento o ato do Gestor Pleno do Sistema Municipal ou Estadual do SUS, de contratar/conveniar um estabelecimento de saúde inscrito no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) para atendimento ao SUS, após ter sido identificada a necessidade de serviços, em consonância com a programação, visando otimizar a atenção à saúde de sua população (Portaria SAS nº.414 de 11 de agosto de 2005). É fundamentado na lei Geral do SUS que permite a contratação em caráter complementar de entidades privadas para prestar serviço **quando os serviços diretamente prestados não forem satisfatoriamente prestados.**



201

Lei 8080/90 - Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Assim, tem-se que é possível a utilização de credenciamento - hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 - para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento.

Oportuno trazer-se a baila o entendimento traçado na doutrina e jurisprudência que revela constituir a figura do credenciamento tema escasso e, como assinalou também o TCU, 'não prevista expressamente na Lei nº 8.666/93'.

Em verdade, a figura do credenciamento reflete um negócio jurídico contratual, seguindo o princípio geral da atipicidade que vigora neste campo do direito e como tal, devem ser aplicadas ao mesmo as normas da Lei nº 8.666/93, em especial, no que tange a necessária observância por parte da Administração em, além de observar os requisitos do artigo 26 quanto às justificativas necessárias para uma contratação direta, exigir do futuro credenciado toda a documentação a que alude os artigos 28 e 29, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, e, conforme o caso, também aqueles documentos previstos nos artigos 30, 31 e 33, e tudo na forma do artigo 32, todos da mesma lei.

É salutar observarmos que a existência de contrato firmado entre as partes é uma exigência constitucional. Todos os contratos firmados entre a Administração e particulares são



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

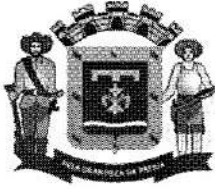
regidos pela Lei nº 8.666/93, que embora não trate especificamente dos credenciamentos, aborda os mesmos quando trata dos Contratos Administrativos de modo genérico.

No que tange à compra de serviços de saúde, o gestor do SUS não poderá em regra, seguir rigorosamente a licitação, tendo em vista a incapacidade da mesma em destrinchar essa peculiar forma de contratação. Nesse caso não se fazem presentes às condições de competição entre entidades prestadoras de serviços de saúde interessadas em participar de forma complementar ao SUS.

Claro que a competição poderia ser estabelecida tanto no que diz respeito ao melhor preço quanto em relação a diferentes técnicas empregadas. No entanto, como o **preço já é previamente determinado** pela Tabela de Procedimentos do Ministério da Saúde e a **administração tem interesse em credenciar todos os interessados aptos**, há forte e antigo entendimento de que o ***PROCESSO LICITATÓRIO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE É INEXIGÍVEL***, na medida em que o *caput* do Artigo 25, da Lei nº 8.666/1993, diz ser a licitação inexigível quando houver inviabilidade de competição.

*LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. REQUISITO. O credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma. **Acórdão 2504/2017 Primeira Câmara**(Relatório de Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)*

Tal entendimento já é previsto em lei de alguns Entes Federados como hipótese de inexigibilidade a contratação de serviços quando a maior quantidade de prestadores for indicada, encaixando-se como uma luva nos credenciamentos para serviços de saúde, como por exemplo, temos a **Lei Estadual de Goiás nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012** (que dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços,



bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás) que trata expressamente do credenciamento:

Art. 30. Quando a natureza do serviço a ser prestado exigir e uma vez comprovada a impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, indicando que determinada necessidade da Administração será melhor atendida mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, proceder-se-á ao credenciamento de todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento.

Art. 31. Na realização de credenciamento, a Administração deverá preservar a lisura, transparência e economicidade do procedimento e garantir tratamento isonômico aos interessados, com o acesso a qualquer um que preencha as exigências estabelecidas em regulamento, devendo instruir o respectivo processo com os seguintes elementos:

- I – comprovação de forma clara e inequívoca, em procedimento próprio, da ocorrência das condições previstas no art. 30, cabendo ao ordenador de despesas declará-la, publicando o seu ato no Diário Oficial do Estado, até 3 (três) dias úteis após sua edição;*
- II – convocação dos interessados por meio da imprensa oficial, de jornal de grande circulação e, sempre que possível, por meio eletrônico;*
- III – fixação criteriosa da tabela de remuneração dos serviços a serem prestados, se for o caso;*
- IV – regulamentação da sistemática a ser adotada. (grifo nosso)*

Ademais, a Constituição da República, em seu Artigo 198, determina que as ações e os serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada. A constituição dessa rede de serviços exige a garantia de que os usuários do SUS tenham acesso aos diferentes níveis de complexidade dos serviços de saúde. Nesse sentido, a contratação de serviços privados de saúde está inserida dentro de uma lógica de prestação integral de saúde aos usuários do SUS.

Quanto ao preço, pode-se dizer que a licitação é um processo no qual a Administração escolhe a proposta mais vantajosa em termos de preço e, às vezes, de técnica de um determinado bem ou serviço. **O entendimento e a prática consolidada é o de que os contratos firmados pelo SUS para compra de serviços de saúde devem adotar com regra absoluta os preços**



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

vigentes na Tabela SUS, o que impossibilita qualquer forma de seleção, haja vista todos os competidores estarem em pé de igualdade, sendo obrigados a receber o mesmo preço.

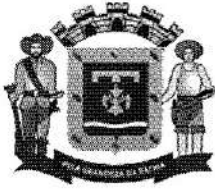
Os entes federativos têm autonomia para praticar os preços estabelecidos pela tabela SUS nacionais ou complementá-la criando, dessa forma, Tabelas SUS Estaduais, Regionais ou Municipais. Essas Tabelas deverão ser publicadas no Diário Oficial dos Estados e/ou dos Municípios e serão as referências de cada ente federativo para a contratação de serviços de saúde. As Tabelas serão estabelecidas mediante a análise da estrutura da oferta e dos custos dos serviços de saúde em cada unidade territorial.

A composição dos valores estabelecidos pela Tabela Estadual, Regional ou Municipal deverá ser feita tendo como referência os valores estabelecidos na Tabela Nacional e a complementação dada pelos gestores estaduais e municipais. Vale ressaltar que essa complementação da Tabela SUS somente poderá ser feita com recursos próprios dos entes federativos, nos termos da Portaria nº1.606, do Gabinete Ministerial do Ministério da Saúde, de 11 de setembro de 2001.

Art. 1º Definir que os estados, Distrito Federal e municípios que adotarem tabela diferenciada para remuneração de serviços assistenciais de saúde deverão, para efeito de complementação financeira, empregar recursos próprios estaduais e/ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para esta finalidade.

Atento a esta realidade o gestor do SUS não deve praticar preços diferentes para os mesmos serviços de saúde na sua unidade territorial. A Tabela SUS Nacional, Estadual Regional ou Municipal será a referência para a contratação de todos os serviços de saúde no seu âmbito territorial, já que o pagamento dos mesmos serviços de saúde a prestadores diferentes por preços variáveis não é justificável do ponto de vista jurídico e contábil.

Nessa linha, o Ministério da Saúde, por meio da **Portaria expedida pelo Gabinete do Ministro nº 2.567/2016, incorporada no Título VI, Capítulo I, da Portaria de Consolidação**



nº 01/2017 do Ministério da Saúde ¹, estabeleceu as diretrizes para a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde junto ao SUS, *in verbis*:

Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

§ 1º Na complementação dos serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS e as normas técnicas e administrativas aplicáveis.

§ 2º **Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos.**

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios:

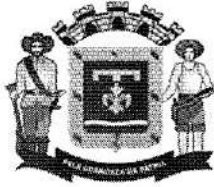
I - convênio: firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde; e

II - **contrato administrativo: firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.** (...)

§ 6º **Para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos do SUS.**

Art. 131. A instituição privada com a qual a Administração Pública celebrará contrato deverá:

¹ https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html. Acesso em 08/07/2021.



- I - estar registrada no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);
- II - submeter-se a avaliações sistemáticas pela gestão do SUS;
- III - submeter-se à regulação instituída pelo gestor;
- IV - obrigar-se a apresentar, sempre que solicitado, relatórios de atividade que demonstrem, quantitativa e qualitativamente, o atendimento do objeto pactuado com o ente federativo contratante;
- V - submeter-se ao Sistema Nacional de Auditoria (SNA) e seus componentes, no âmbito do SUS, apresentando toda documentação necessária, quando solicitado;
- VI - assegurar a veracidade das informações prestadas ao SUS;
- VII - cumprir todas as normas relativas à preservação do meio ambiente; e
- VIII - preencher os campos referentes ao contrato no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

Art. 132. **A contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.**

§ 1º **Desde que justificado pelo gestor competente**, será admitido o **CREDENCIAMENTO FORMAL** das entidades privadas nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto **e a competição entre eles for inviável**.

§ 2º No caso do § 1º, **serão aplicadas as regras da inexigibilidade de licitação**, nos termos do art. 25, "caput", da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 133. **O credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde obedecerá às seguintes etapas:**

- I - **chamamento público**, com a publicação de edital e respectivo regulamento;
- II - **inscrição**;
- III - **cadastro** (Certificado de Registro Cadastral - CRC) das entidades interessadas;
- IV - **habilitação**;
- V - **assinatura do termo contratual**; e
- VI - **publicação do extrato do contrato** no Diário Oficial do ente contratante ou jornal local de grande circulação.

Art. 134. Os requisitos para o credenciamento devem estar previstos no respectivo regulamento, garantindo-se isonomia entre os interessados



dispostos a contratar pelos valores definidos pelo SUS, constantes, obrigatoriamente, no edital.

Art. 135. O registro de dados cadastrais para credenciamento estará permanentemente aberto a futuros interessados, estabelecidos limites temporais para as contratações.

Art. 136. O edital e o respectivo regulamento do chamamento público deverão ser disponibilizados no Diário Oficial correspondente, em jornais de grande circulação e por meios eletrônicos, contendo o prazo de inscrição.

Art. 137. O ente contratante deverá acompanhar todo o processo de credenciamento, podendo designar comissão especial para este fim.

Art. 138. No caso de contratação por inexigibilidade de licitação, como condição de eficácia dos atos, o gestor do SUS deverá publicar extrato da contratação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, por força do que dispõe o art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Portanto, conforme regulamentado pela portaria do Ministério da Saúde o contrato (derivado de prévio credenciamento via chamamento público), **é o instrumento utilizado quando seu objeto for a compra de serviços de saúde.**

Assim a opção pela inexigibilidade de licitação no caso sob comento, reflete a impossibilidade real de competição, uma vez que os serviços a serem contratados são de interesse da Administração e serão pagos, nos mesmos valores referentes a outros serviços complementares de mesma natureza, observado os preços da Tabela SUS, pré-estabelecidos localmente pelo gestor, não havendo possibilidade fática de se obter uma proposta mais vantajosa.

Por fim, é importante ressaltar que o processo de contratação dos serviços objeto desta análise, faz parte do planejamento do SUS Goiânia, visando oferecer a melhor assistência à saúde possível à sua população, neste sentido demonstrado nos autos, pelo Edital que conclamou os interessados a se apresentarem a Administração, em observância à **Instrução Normativa nº 00007/2016 do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM-GO**, que preceitua:



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

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 às condições estabelecidas em edital, com vistas à contratação de profissional de saúde **ou pessoa jurídica para a prestação complementar de serviços públicos de saúde à população, utilizando-se de estrutura e recursos próprios ou da Administração Pública e tendo em contrapartida a remuneração por procedimento ou unidade de serviço.**

Por sua vez, a análise atenta do Chamamento Público nº 005/2020 que embasa a presente contratação revela que este foi publicado na data de **20 de julho de 2020**, na edição nº 7342 do Diário Oficial do Município, de modo que encontra-se em plena vigência. Assim, veja-se:

1.3. - **O presente Edital terá validade de 60 (sessenta) meses,** podendo ser prorrogado pelo prazo estabelecido na Lei nº 8666/93, **podendo ser contratados novos estabelecimentos, na vigência deste,** desde que obedecidas às exigências estabelecidas no mesmo, conforme necessidade, disponibilidade financeira e orçamentária da Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia;

Ressalta-se que a própria **Portaria MS/GM nº 2.567/2016** (*incorporada na Portaria de Consolidação nº 01/2017*) regulamentadora do Ministério da Saúde, assevera acerca da necessidade do registro de dados para novos interessados em credenciar-se estar **permanentemente aberto a futuros interessados, devendo ser estabelecida limitação temporal apenas às contratações:**

Art. 8º **O registro de dados cadastrais para credenciamento estará permanentemente aberto a futuros interessados, estabelecidos limites temporais para as contratações**



Endossando tal assertiva, no tocante ao prazo de vigência do Edital de Chamamento Público, o ilustre doutrinador Ronny Charles assim leciona²:

Também assim, não vale para o credenciamento a limitação de sua vigência, conforme preceitos do art. 57 da Lei 8666/93, para contratos administrativos. O credenciamento não é contrato administrativo, podendo sim possuir vigência indeterminada. Apenas as contratações (contratos) dele decorrentes submetem-se ao estrito regime do referido dispositivo da Lei de Licitações. Assim, quanto ao prazo de vigência do edital de credenciamento, há respaldo jurídico na proposição de inexistir prazo limite para que interessados possam comparecer perante a administração pública e solicitar o credenciamento. Em conclusão, há respaldo jurídico para que a vigência do edital de credenciamento seja indeterminada. Nada obstante, deve o edital prever instrumentos de periódica avaliação para que se exija que os credenciados mantenham o cumprimento dos requisitos, inclusive habilitatórios, exigidos no instrumento convocatório.

Assim, tem-se que o edital de credenciamento permanece vigente, possibilitando novos credenciamentos a critério de conveniência/oportunidade do gestor da pasta, sendo o instrumento de contratualização adequado à compra de serviços de saúde para complementar o Sistema Único de Saúde – SUS é o **contrato administrativo**.

2.1 - Da confrontação do Contrato com a I.N. 07/2016 do TCM/GO e com o artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93.

² TORRES, Ronny. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 2019. Fls. 411. Ed. Juspodivm. Salvador-BA.



Em seu artigo 7º, a instrução normativa enumera como deverá ser formalizado o contrato de credenciamento.

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; (presente no preâmbulo)*
- II. detalhamento do objeto do ajuste contendo os procedimentos ou serviços a serem prestados e forma de execução; (presente na cláusula 1.1 e 2)*
- III. valor estimado e disciplina dos pagamentos; (presente na cláusula 9º, 10º e 11º)*
- IV. duração do ajuste; (presente na cláusula 8º)*
- V. vedação à subcontratação; (presente na cláusula 5º, parágrafo nono)*
- VI. hipóteses de descredenciamento e cláusula penal. (presente nas cláusulas 14 e 15)*

Para que se analise uma minuta de contrato em seu viés jurídico, devemos observar também o disposto no artigo 55 da lei 8.666/93, que estabelece as cláusulas mínimas de um contrato administrativo, sendo esse meu prisma:

- I - o objeto e seus elementos característicos (cláusula primeira);**
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento (cláusula segunda e terceira);**
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (cláusula nona e décima primeira);**
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso (cláusula oitava);**



206

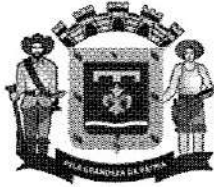
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (**cláusula décima**);
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas (**cláusulas quarta, quinta, sexta e décima quarta**);
- VIII - os casos de rescisão (**cláusula décima quinta**);
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei (**cláusula décima quinta, parágrafo sétimo**);
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor (**cláusula vigésima**);
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos (**cláusula vigésima primeira**);
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (**cláusula quinta, parágrafo décimo**).

Ressalta-se que a minuta do contrato que segue anexada ao edital de chamamento público já foi analisada pela Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Saúde, antes da deflagração do edital, de forma que sua reanálise faz-se desnecessária.

2.2 - Da possibilidade de utilização do parecer referencial

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de tais contratos.

Além disso, é fato que os pareceres que analisam a possibilidade de celebração de contratos de credenciamento entre a SMS e os prestadores de serviços interessados em vender procedimentos ao SUS nos termos das exigências enumeradas no Edital de Chamamento



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

Público nº 005/2020, contém as mesmas recomendações, não havendo necessidade, em regra, de orientações jurídicas específicas para o caso concreto.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais lotados na Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos – PEAA maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

Registra-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993 e art. 51, inciso IV, §§ 1º e 2º da Lei Municipal n. 9.861/2016, que fixam a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a análise prévia de minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes e a possibilidade de utilizar-se um meio mecânico na solução de vários assuntos da mesma natureza, que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, de modo que RECOMENDA-SE sua juntada aos autos pelo gestor, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, caberá ao gestor dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.

Dai, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados à celebração de um contrato de credenciamento nos termos do Edital de Chamamento Público nº 005/2020 (ou instrumento que o substitua), cumpre satisfatoriamente



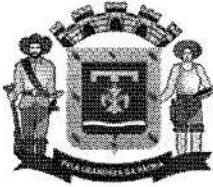
207

as competências da Procuradoria e atende à exigência legal da prévia análise da minuta. Nessa linha, vale destacar, ainda, que o TCU já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial. É o que se observa da leitura do **Acórdão nº 2674/2014 - Plenário³**:

“9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que **o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.**” (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário) É importante destacar a ressalva contida no citado Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que “não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.”

11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que **o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.**

³ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1326694/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse Acesso em 20/08/2021.



Nesse sentido, cite-se que a Advocacia Geral da União já regulamentou o tema através da Orientação Normativa nº 55/2014:

OS PROCESSOS QUE SEJAM OBJETO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, ISTO É, AQUELA QUE ANALISA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS QUE ENVOLVAM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES, ESTÃO DISPENSADOS DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA CITADA MANIFESTAÇÃO. II - PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL DEVEM SER OBSERVADOS OS SEGUINTE REQUISITOS: A) O VOLUME DE PROCESSOS EM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES IMPACTAR, JUSTIFICADAMENTE, A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO OU A CELERIDADE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS; E B) A ATIVIDADE JURÍDICA EXERCIDA SE RESTRINGIR À VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS A PARTIR DA SIMPLES CONFERÊNCIAS DE DOCUMENTOS.

Assim, restaram estabelecidos os seguintes critérios para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

- a) a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação;
- b) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- c) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Nesse contexto, vale lembrar que o número reduzido de membros da PEEA para analisar todos os ajustes promovidos pela SMS força medidas gerenciais de modo a equilibrar segurança jurídica e eficiência. Desse modo, a manifestação jurídica referencial se apresenta como importante mecanismo a reduzir o tempo de tramitação dos processos administrativos e,



208

ao mesmo tempo, permitir que força de trabalho qualificada seja redirecionada a questionamentos jurídicos mais complexos.

Ressalte-se que a análise acerca da possibilidade jurídica de celebração de contrato de credenciamento, restringem-se, em regra, à verificação acerca da juntada de documentos e informações (*check list*), não havendo questões jurídicas a serem dirimidas, além das recomendações usuais, repetidamente expostas nos pareceres.

Para ressaltar o caráter repetitivo da matéria, é válido frisar que as condições, requisitos e procedimento, além dos documentos que devem instruir os respectivos processos são rigorosamente os mesmos em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária **identidade de matéria**.

Consoante exposto no tópico anterior, entende-se adequada a adoção de manifestação jurídica referencial, em face de processo de possibilidade jurídica de credenciamento do prestador de serviços ao SUS, **tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a mera conferência de documentos, ausente qualquer controvérsia legal.**

Sendo assim, é notório que a presente medida reveste-se dos atributos de eficiência e efetividade, imperativos da atuação administrativa pública.

Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica pela Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos – PEAA.

Por essa razão, **RECOMENDA-SE**, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, **que o gestor ateste, de forma expressa, que o caso concreto amolda-se aos termos do presente parecer.**



2.3 - Da instrução dos autos para celebração de contrato de credenciamento com base no Edital de Chamamento Público nº 005/2020

Por fim, para que seja celebrado o contrato de credenciamento com o prestador os autos administrativos devem ser instruídos com os seguintes documentos:

1. **manifestação da área técnica que certifique que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer;**
2. juntada do presente parecer referencial em cada um dos autos em que se pretender celebrar contrato de credenciamento por inexigibilidade de licitação com base no Edital de Chamamento Público nº 005/2020;
3. Proposta da empresa com a especificação dos procedimentos ofertados ao SUS com a delimitação do quantitativo e instrução com todos os documentos exigidos pelo edital de chamamento público nº 005/2020;
4. Juntada de toda a documentação exigida nas cláusulas 08 e 09 do Edital de Chamada Pública nº 005/2020 e a sua devida verificação/conferência pela área técnica, bem como ateste de que todas as exigências contidas no edital foram atendidas pelo proponente (*quanto a esse ponto, importante ressaltar que a documentação da empresa deve estar atualizada, incluindo-se as certidões negativas e de regularidade que devem estar vigentes à época da assinatura do contrato*);
5. Cópia do Edital de Chamamento Público nº 005/2020, seus anexos e eventuais alterações/aditivos;
6. Manifestação favorável ao credenciamento da área técnica da Secretaria Municipal de Saúde competente e responsável pelos serviços ofertados quanto à necessidade destes, bem como quanto ao atendimento das normas do Ministério da Saúde e demais normativos contidos no Edital;
7. Juntada do relatório consolidado de auditoria analítica e operativa nos termos exigidos pelo Edital de Chamamento (*itens 11.6, 11.7, 11.8 e 12.1 "X"*) e demais normas do Ministério da Saúde com manifestação expressa da Gerência de Auditoria e Vistoria – GRAUD comprovando-se o atendimento de todos os requisitos exigidos pelas Portarias e Edital, opinando-se expressamente pela possibilidade do credenciamento do prestador nos termos ofertados (*comprovação da*



capacidade instalada do contratado, incluindo, seus equipamentos, espaço físico e recursos humanos, etc);

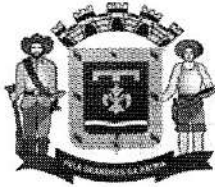
8. Manifestação da Superintendência de Regulação, Avaliação e Controle, pugnando pela necessidade do credenciamento do prestador para atender às necessidades de complementação de serviços ao SUS Goiânia;
9. Comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira para assegurar o pagamento de todas as parcelas a serem executadas dentro deste exercício e comprovação de que a despesa foi incluída nos exercícios subsequentes, nos termos da cláusula 8.1, parágrafo único do contrato;
10. Solicitação Financeira autorizada assinada pelo gestor da pasta;
11. Nota de movimentação orçamentária e financeira;
12. Minuta do contrato de prestação de serviços (modelo anexo ao Edital de Chamamento Público nº 005/2020 após a retificação);
13. Autorizo da despesa e o acato (decisão) do Secretário Municipal de Saúde acerca da celebração do contrato de credenciamento.

Sugere-se que antes de efetivar-se o credenciamento seja feita busca nos sistemas de recursos humanos do Município de Goiânia para aferir-se a presença de servidores municipais no quadro societário da empresa e/ou na condição de gerente/administrador, em observância à vedação contida no art. 9º, inciso III da Lei 8.666/93.

No caso ora em análise, **alerta-se que não foi juntado aos autos o relatório de auditoria.**

3. Conclusão:

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima e considerando os exatos termos dos autos em mãos, **opino pela POSSIBILIDADE jurídica da realização do presente credenciamento para contratação direta, mais especificamente por inexistência de licitação**, com fundamento no artigo 25 *caput* da Lei



Federal n.º 8.666/93 e suas posteriores alterações, para formalização de Contrato de Prestação de Serviços ao SUS (Credenciamento) com o **HOSPITAL SÃO FRANCISCO DE ASSIS**, inscrito no CNPJ sob o n.º 01.625.151/0001-06, CNESS n.º 2339218, desde que observados todos os apontamentos efetivados no corpo deste parecer, bem como após atendimento das seguintes ressalvas:

1 – Comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira para assegurar o pagamento de todas as parcelas a serem executadas dentro deste exercício e comprovação de que a despesa foi incluída nos exercícios subsequentes, nos termos da cláusula 8.1, parágrafo único do contrato;

2 – Deverá ser juntado o autorizo da despesa e o acato (decisão) do Secretário Municipal de Saúde acerca do credenciamento;

3 – Deverá ser atestado pela área técnica, que a documentação exigida nas cláusulas 08 e 09 do Edital de Chamada Pública n.º 005/2020 foi verificada e juntada aos autos, bem como que a empresa encontra-se com a documentação atualizada, incluindo-se as certidões negativas e de regularidade que devem estar vigentes à época da assinatura do contrato;

4 – Deverá ser juntado o Relatório de Auditoria.

Sugere-se que antes de efetivar-se o credenciamento seja feita busca nos sistemas de recursos humanos do Município de Goiânia para aferir-se a presença de servidores municipais no quadro societário da empresa e/ou na condição de gerente/administrador, em observância à vedação contida no art. 9º, inciso III da Lei 8.666/93.

Tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos de credenciamento, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pela SMS nos demais casos de contratação direta por inexigibilidade para credenciamento de prestador SUS. Eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta específica e objetiva.



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos da fase interna da licitação, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Cumpre anotar que o *“parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, *“Curso de Direito Administrativo”*, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Isto posto, submeto a presente manifestação à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos à **Secretaria Municipal de Saúde-SMS** para a adoção das providências hábeis ao prosseguimento do feito.

Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos, aos 26 dias do mês de agosto de 2021.

ANA PAULA NOÉ
Procuradora do Município
Matrícula 1416898

ANA
PAULA
NOÉ
Assinado de
forma digital por
ANA PAULA NOE
Dados:
2021.08.26
11:30:30 -03'00'

De acordo:

**MAIUME SUZUE
COELHO**
Assinado de forma digital por
MAIUME SUZUE COELHO
Dados: 2021.08.26 13:02:44
-03'00'

MAIUME SUZUE COELHO
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:


TATIANA ACCIOLY FAYAD
Procuradora Geral do Município

