



Prefeitura do Município de Mandaguacu

ESTADO DO PARANÁ

Paço Municipal "Hiro Vieira"

Rua Bernardino Bogo, 175 - PABX/FAX (44) 3245-8400

CNPJ 76.285.329/0001-08

1-6

Keetby Midauar
CPF: PR 73086

PARECER JURÍDICO

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 09/2021

EMENTA: CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. ACOlhIMENTO INSTITUCIONAL PARA JOVENS E ADULTOS EM SITUAÇÃO DE RUA OU VULNERABILIDADE SOCIAL. MUNICIPIO DE MANDAGUAÇU-PR. PARECER OPINATIVO. LEI FEDERAL N.º 8.666/1993 E OUTRAS DISPOSIÇÕES LEGAIS.

1 - CONSULTA

Trata-se de análise do Instrumento Convocatório, Chamamento Público, recebido para emissão de parecer, destinado ao "Credenciamento para serviços de proteção social especial de acolhimento institucional para jovens e adultos entre 18 e 59 anos em situação de risco social, e rompimento ou fragilização de vínculos familiares e/ou comunitários em situação de rua ou vulnerabilidade social" transcrição fiel, conforme condições, especificações, justificativa e outros, delineados no Termo de Referência (T.R) e anexos, que integra a fase interna do processo e subsidia o Edital, elaborado e aprovado por Ricardo Luiz Bocchi, e. Adriana Bueno da Silva - Diretora do Departamento de Assistência Social, do qual declaram ao final: "estar ciente de todas as implicações pelas informações prestadas no presente Termo de Referência e em relação a elas assumimos de forma solidária a responsabilidade", transcrição fiel, 15/03/2021.

Conforme estabelecido, o valor máximo para a contratação/aquisição em tela, trata-se de R\$54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), do qual: "os valores estimados foram estipulados levando em consideração os preços praticados no mercado, sendo que a servidora responsável foi a Senhora: Sabrina Chiciuc Souza", transcrição fiel do T.R.

O Instrumento Convocatório destaca a aplicabilidade dos seguintes normativos/orientações que subsidiam o processo como um todo: Lei Federal n. 8.666/93; Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.723/93 - Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS; Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS; Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006; Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Resolução CIT nº 7/2009, que traz, no âmbito das ações do MDS, a implantação nacional do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS; Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009; Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e dá outras providências; Instrução Operacional conjunta - SNAS e SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010; Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011; Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a



Prefeitura do Município de Mandaguacu

ESTADO DO PARANÁ

Paço Municipal "Hiro Vieira"

Rua Bernardino Bogo, 175 - PABX/FAX (44) 3245-8400

CNPJ 76.285.329/0001-08

Ketty Midauar
OAB/PR 73086

organização da Assistência Social; Resolução CNAS nº 33, de 28 de novembro de 2011, que define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos; Resolução CNAS nº 34, de 28 de novembro de 2011, que define a Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social e estabelece seus requisitos; Resolução CNAS nº 35, de 29 de novembro de 2011, que recomenda a elaboração das adequações relativas à regulamentação das alíneas c e d do inciso I, do artigo 2º da LOAS: Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua. MDS, Brasília-DF, 2012; Resolução CNAS nº 9, de 15 de abril de 2014, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS; Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006; PORTARIA Nº 69, DE 14 DE MAIO DE 2020; etc.

A Administração possui verdadeiro juízo de oportunidade e conveniência para proceder a seus atos. O que deve sempre observar é o cumprimento da Lei e o interesse público.

II - ÂMBITO E ATRIBUIÇÕES DO ASSESSORAMENTO JURÍDICO

Primeiramente, destacamos que referido parecer, é restrito à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

Nessa linha, não compete ao órgão de assessoria e consultoria jurídica apontar ou definir a medida administrativa a ser adotada em cada caso concreto, sob pena de adentrar nas razões de conveniência e oportunidade do gestor e interferir, indevidamente, no mérito dos atos administrativos de sua competência.

Por exemplo, a licitação dispensável, dispensada e/ou inexigível possui como pressuposto a sua utilização de modo subsidiário, ou seja, se houver outros meios possíveis para solução do problema, estes deverão ser utilizados primariamente. Essa Assessoria Jurídica não tem capacidade técnica para realizar esta verificação, e nem poderia, do qual cabe exclusivamente à área técnica verificar a existência de outras opções, nota-se que a figura do Credenciamento para prestação de serviços, deve ser utilizada de forma complementar e subsidiária.

Esclarece-se, assim, que a presente manifestação é dotada de caráter eminentemente opinativo, a refletir uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas subscritas pelas autoridades competentes, e, como tal, não pode ser concebida como um ato administrativo de gestão ou mesmo um ato decisório.



Prefeitura do Município de Mandaguacú

ESTADO DO PARANÁ

Paço Municipal "Hiro Vieira"

Rua Bernardino Bogo, 175 PABX/FAX (44) 3245-8400

CNPJ 76.285.329/0001-08

Keyby Midauar
05/05/PR 73086

III - ANÁLISE

A Constituição Federal no seu art. 37, inciso XXI estabelece que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Promulgada em 1993, a Lei nº 8.666 regulamentou o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Cumprir registrar que com exceção de alguns Estados, como no caso o Paraná (Lei Estadual nº 15.608/2007), o credenciamento trata-se de ato pouco regrado, com escassez doutrinária, tornando quase que inexistente no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate sobre o sistema do credenciamento. A figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para se efetivar uma contratação por inexigibilidade, tendo como supedâneo legal os artigos 25 e 26, da Lei 8666/93.

Aplica-se subsidiariamente ao processo em tela a Lei Federal n. 8.080/90 e a Portaria Ministerial no 1.034/10 - GM/MS e consiste no mesmo, numa forma de contratação direta adotada pela Administração Pública:

Lei n. 8.080/90. Art. 4 O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS). § 2 A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar. Portaria Ministerial no 1.034/10 - GM/MS. Art. 1 Dispor sobre a participação de forma complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Art. 2 Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que: I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde. § 1 A complementação dos serviços deverá observar aos princípios e as diretrizes do SUS, em especial, a regionalização, a pactuação, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e a universalidade do acesso.

Conforme inteligência das normas acima citadas, poderá o gestor municipal, desde que observados os princípios e as diretrizes do SUS, recorrer a iniciativa privadas diante da necessidade de complementação e da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde, desde que possua caráter suplementar para que não recaia em ilegalidade e burla ao concurso público.

O Chamamento Público para Credenciamento de prestadores de serviços, vem sendo admitido na doutrina e jurisprudência de Contas do país e ocasionador da inexigibilidade prevista no *caput* do art. 25, da Lei 8.666/1993. Isso porque, no *caput* do artigo, disse ser inexigível a licitação quando for **inviável a competição**. Importante ressaltar que a contratação não abordará aquisição de bens, insumos ou materiais, apenas a contratação de serviços.



Prefeitura do Município de Mandaguacú

ESTADO DO PARANÁ

Paço Municipal "Hiro Vieira"

Rua Bernardino Bogo, 175 – PABX/FAX (44) 3245-8400

CNPJ 76.285.329/0001-08

Keelys Midinari
OAB/PR 73080

Transcrevemos partes do documento denominado: ORIENTAÇÕES DO TCE/PR SOBRE TEMAS POLÊMICOS, no que tange a modalidade de credenciamento para serviços da saúde, diante da sua imensa contribuição ao objeto do processo, por ora analisado:

“Nos últimos anos, os entes da Federação, com destaque aos Municípios, vêm usufruindo de uma modalidade de “contratação” de prestadores de serviço na área de saúde não elencada no artigo 22 da Lei n.º 8.666/93 (Lei das licitações), denominada vulgarmente de credenciamento.

Trata-se de um mecanismo utilizado pelos entes públicos como forma de suplementar a estrutura básica de saúde, através da contratação de pessoa física ou jurídica para atendimento de várias especialidades na Rede de saúde.

Em suma, é uma maneira de complementar as obrigações do ente público no intuito de prestar à melhor assistência médica a comunidade. Pois como é notório, o Gestor Público não possui condições de prestar um serviço de qualidade, digno aos que necessitam de atendimento médico-hospitalar especializado. Tanto é que a Carta Magna em seu artigo 199, §1º é o alicerce para a realização do credenciamento, pois concede a iniciativa privada a possibilidade de participação complementar na rede de assistência a saúde.

Importante frisar que a realização do credenciamento de prestadores de serviço especializado na área de saúde tem caráter suplementar, ou seja, não se confunde com os serviços básicos de saúde prestados pelo Poder Público que ainda devem ser realizados pelo mesmo. A pretensão primordial da participação de particulares na área de saúde é a prestação de serviços especializados, insuficientes ou não disponíveis na rede pública.

Com exceção de alguns Estados, como no caso o Paraná (Lei Estadual n.º 15.608/2007), o credenciamento trata-se de ato não regrado, com escassez doutrinária, o que dá azo a práticas que contrariem os princípios da Administração Pública. Quanto aos Municípios, raro a existência de legislação que trate sobre o assunto.

Dessa maneira, a fim de evitar abusos no uso desse instrumento, imprescindível o respeito a certos requisitos para o fim de não descaracterizá-lo, sob pena de nulidade e até mesmo prejuízos ao erário e a população usuária dos serviços. O Tribunal de Contas da União – TCU, questionado sobre a legalidade do credenciamento (Decisão 656/1995) posicionou-se positivamente, com fundamento no artigo 25 da Lei 8.666/93 e desde que respeitados os princípios da administração pública e os seguintes requisitos:

1 – Ampla divulgação, inclusive por meio “de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional;

2 – fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;

3 – fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;

4 – consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;



Prefeitura do Município de Mandaguáçu

ESTADO DO PARANÁ

Paço Municipal "Hiro Vieira"

Rua Bernardino Bogo, 175 – PABX/FAX (44) 3245-8400

CNPJ 76.285.329/0001-08

Kerby Midauar
OAB/PR 73086

5 - estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;

6 - permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;

7 - prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;

8 - possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e ou no faturamento; e

9 - fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco)". (TCU 656/1995, Processo n.º TC 016.522/95-8, Relator Ministro Homero Santos, DOU 28.12.1995, Página 22.549)." *Transcrição fiel, grifo nosso!!*

A inviabilidade de competição, não advém da existência de um único fornecedor apto, mas sim do fato de que vários credenciados, por assim dizer, vários fornecedores, desde que satisfaçam os requisitos de pré-qualificação, podem ser contratados pelo preço pré-fixado (tabelado) no Edital.

Os preços a serem pagos pelos serviços, devem ser fixados no processo para que não haja dúvida aos interessados. Porém é importante que no procedimento haja a devida justificativa do preço e a observância dos requisitos autorizativos definido em Lei, uma vez que se tratando de gastos públicos, as instâncias de controle não devem observar apenas os aspectos de pura legalidade, cabendo analisar também (que não deixa de ser um viés da legalidade) os aspectos da legitimidade e economicidade, cf. art. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93, etc.

Conforme o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, elaborado pelo Ministério da Saúde, o credenciamento se dará por ato formal e aplica-se-á a todos os licitantes que atender os requisitos habilitatórios fixados no procedimento, sem que haja qualquer relação de exclusão e preferência. Portanto, o credenciamento preservará a lisura, transparência e economicidade do procedimento, garantindo tratamento isonômico dos interessados, com a possibilidade de acesso de qualquer um que preencha as exigências estabelecidas em regulamento e observando os princípios, diretrizes do SUS e demais normas e instruções quanto ao tema.

Nos termos da Constituição Federal, deve-se assegurar a preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, observadas as exigências gerais aplicáveis.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



Prefeitura do Município de Mandaguacu

ESTADO DO PARANÁ

Paço Municipal "Hiro Vieira"

Rua Bernardino Bogo, 175 - PABX/FAX (44) 3245-8400

CNPJ 76.285.329/0001-08

Conforme artigo 58 da Lei n. 4.320/64, artigo 7º §2º, III, artigo 14 da Lei n. 8.666/93 e artigo 16 da LC n. 101/2000, deverá haver a certificação da disponibilidade orçamentária própria para a despesa, mediante parecer técnico formal incluso ao processo.

Em resumo, o processo externo de Credenciamento é composto pelas seguintes etapas: 1. Chamamento público com a publicação do regulamento (edital); 2. Cadastro dos interessados acompanhado dos documentos de habilitação; 3. Sorteio (quando o caso exigir); 4. Assinatura no termo contratual; 5. Publicação do extrato na imprensa oficial, etc.

IV - CONCLUSÃO

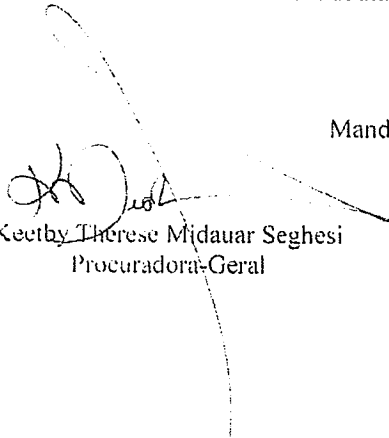
Posto isso, cumpridas as exigências da lei e considerações em síntese explanadas neste ato, o processo de credenciamento submetido a análise, encontrará respaldo no ordenamento jurídico e apta ao prosseguimento.

Nota-se que a presente manifestação jurídica foi realizada em termos genéricos ('em tese') – sem vinculação a qualquer caso específico presente – e se restringiu aos seus aspectos jurídicos formais – excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica e análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) já que constituem análise técnica que excede as funções desta parecerista, bem como a verificação das dotações orçamentárias, cumulação do objeto, modalidade, especificidade...

Propõe, por fim, que seja dada ampla publicidade, caso haja decisão pela continuidade da licitação, na forma da legislação e com respeito ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da CF/88).

É o parecer referencial, salvo entendimento diverso a doura consideração superior.

Mandaguacu-PR, 01 de abril de 2021.


Keetby Therese Midauar Seghesi
Procuradora-Geral