PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PR2023.04/CLHO-00449
REQUERENTE: SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONFECÇÃO DE PRÓTESES DENTÁRIAS, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE COELHO NETO – MA.
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: LEIS 8.666/93, 8.080/90 e Constituição Federal.
VALOR MÉDIO ESTIMADO TOTAL: R$ 90.000,00(noventa mil reais).

1. RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta assessoria a procedência da análise do edital de credenciamento de empresa especializada na prestação de serviços de confecção de próteses dentárias, considerando a necessidade em atender a Secretaria Municipal de Saúde de Coelho Neto/MA, parte do processo administrativo em epígrafe, com a finalidade de garantir a observância das formalidades legais para que se possa dar prosseguimento aos trâmites legais.

O requerimento efetuado pela Secretaria Municipal de Saúde de Coelho Neto/MA é no sentido de atender aos usuários da Rede Municipal de Saúde de Coelho Neto/MA nos procedimentos laboratoriais com finalidade relacionados à confecção e fornecimento personalizado de próteses totais mandibulares e maxilares, próteses parciais removíveis mandibulares e maxilares, próteses coronárias, próteses intrarradiculares fixas, coroas provisórias e próteses sobre implantes em suas fases laboratoriais e a não realização destes procedimentos pela rede própria, a necessidade de contratação se justifica, a fim de que o município não fique sem a oferta destes serviços, pois nossos profissionais realizam as etapas clínicas dos serviços, necessitando de um laboratório de prótese dentária para a realização das fases laboratoriais das mesmas.

A base normativa primária aplicável ao presente inclui as Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990/90, arts. 24 e ss, Arts. 37, XXI e 199.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. CABIMENTO DO PARECER

A análise prévia das minutas de editais possui fundamento no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, In verbis:

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

Preliminarmente, importa asseverar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspecto relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.

Os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Assessoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.

2.2. DA INEXIGIBILIDADE POR CREDENCIAMENTO

A doutrina administrativista conceitua licitação como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelos órgãos e entidades da administração pública, em que, observada a igualdade entre os participantes, seleciona a proposta mais vantajosa ao poder público, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações elencadas no instrumento convocatório e em seu respectivo contrato administrativo.

Trata-se, portanto, de uma disputa isonômica ao fim da qual será selecionada dentre as propostas apresentadas, aquela que demonstra maior vantajosidade aos interesses da administração para realização de obras, serviços, concessões, alienação, compras, entre outros. Tal premissa, encontra-se expressa na Carta Magna, in verbis:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Insta enaltecer que, a contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa estabelecidos nos artigos 24 e 25 da lei federal nº 8.666/93. A decisão de dispensar uma licitação que se enquadre em algumas hipóteses da dispensa e inexigibilidade é do administrador, conforme destaca o TCE-MG, em sua Denúncia nº 751882:

> Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a administração não precisa realizar licitação. Sob um certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de excludência entre os possíveis interessados. No credenciamento a seleção visa a identificar uma pluralidade de pessoas interessadas no objeto a ser contratado e a Administração deverá contratar todos aqueles interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos no instrumento convocatório, não podendo, desta feita, a Administração fazer escolhas ou priorizar uma empresa credenciada em função da situação geográfica ou qualquer outra situação que acarretaria a escolha de uma dentre todas as alternativas. O sistema de credenciamento pressupõe em sua essência e gênese, o cadastro de todos os interessados, sem relação de exclusão ou limitação, de sorte a receberem tratamento equânime, vedada a concessão de benefícios a qualquer deles. (TCE-MG. Denúncia nº 751882. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. 18/09/2008)

Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.

Deve ser observado que, para a regularidade de contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido.

É possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei nº 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

Segundo a doutrina de Joel de Menezes Niebhur (comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª Ed. São Paulo. Dialética, p. 39) O credenciamento pode ser conceituado como:

> "Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados emprestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de

> exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos."

Assim, em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Para Marçal Justen Filho:

> "Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de excelência entre as contratações públicas, a solução credenciamento. A administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de excelência de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato forma por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação. O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. Ed. São Paulo: Dialética, 2005. P. 39-40)."

O que se deve ter em mente é que tal credenciamento deve exigir condições mínimas de qualificação dos interessados de modo que viabilize a execução do serviço de maneira satisfatória. Desta feita, adverte-se que não é possível limitar a quantidade de credenciados, portanto, todos deverão participar, bem como o credenciamento deverá permanecer aberto.

Assim, por tratar-se de participação de forma complementar de instituições privadas para assistência à saúde no âmbito do SUS, o procedimento é regulamentado também pela Lei nº 8.080/90 e pela Portaria Ministerial nº 1.034/10 – GM/MS e consiste no mesmo, numa forma de contratação direta adotada pela Administração Pública.

> Lei nº 8.080/90
> Art. 4º 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).
> § 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.
>
> Portaria Ministerial nº 1.034/10 – GM/MS
> Art. 1º Dispor sobre a participação de forma complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.
> Art. 2º 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.

§ 1º 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 instituições privadas diante da necessidade de complementação e da impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

No caso em análise, a necessidade da contratação do fornecedor foi devidamente justificada pela Secretaria de Saúde do Município.

Salienta-se que o edital deve admitir o credenciamento a qualquer tempo, exigindo que o particular comprove os requisitos para obter o credenciamento.

3. CONCLUSÕES

Ante o exposto, analisando a documentação acostada aos autos do processo administrativo licitatório via chamamento público, e estando a minuta do instrumento convocatório em consonância com os ditames, deverão se amparar nas recomendações ofertadas no bojo deste Parecer, opinamos pela APROVAÇÃO da Minuta de Edital, uma vez que guardam conformidade com a legislação em vigor, que rege as licitações e contratos administrativos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 17 de maio de 2023.

Claudia Marta Miranda de Castro e Silva
Assessora Jurídica - OAB/PI 9531
Portaria nº 117/2022 - SEMPG