



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
4ª BRIGADA DE CAVALARIA MECANIZADA
(4ª DC/1949)
BRIGADA GUAICURUS**

**JUSTIFICATIVA PARA INEXIGIBILIDADE
EDITAL DE CREDENCIAMENTO nº 01/2025
Processo Administrativo nº 65326.001045/2025-31**

Em atenção aos termos dos incisos I, Artigo 18; inciso IV, Artigo 74; inciso I, Artigo 79; tudo da Lei nº 14.133/2021, a necessidade de contratação do objeto deste processo administrativo justifica-se por:

As Forças Armadas são constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica e são, por definição constitucional, instituições nacionais permanentes e regulares que se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Os membros das Forças Armadas são denominados “militares”, conforme preconiza o artigo 142, parágrafo 3º, da Carta federal, incluído em sua redação a partir da Emenda Constitucional nº 18/98.

Restou afastada, então, qualquer equiparação entre militar (antes o servidor militar) e o servidor público, profissionais agora com vínculos distintos e regulamentações próprias. O inciso X, do citado parágrafo 3º, do art. 142 indicou que lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, bem como sobre seus direitos e deveres. Na verdade, foi recepcionado o já vigente Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880/80), naquilo que não contraria a Constituição de 1988.

Estatui o artigo 50, IV, letra “e” da Lei Federal nº 6.880/80:

"Art. 50 – São direitos dos militares:

(...)

IV – nas condições ou nas limitações impostas na legislação e regulamentação específicas:

(...)

e) a assistência médico-hospitalar para si e seus dependentes, assim entendida como o conjunto de atividades relacionadas com a prevenção, conservação ou recuperação da saúde, abrangendo serviços profissionais médicos, farmacêuticos e odontológicos, bem como o fornecimento, a aplicação de meios e os cuidados e demais atos médicos e paramédicos necessários;

(...)

De se ver, pois, que o Estatuto dos Militares ao conferir direitos relativos à assistência à saúde aos próprios, bem assim, aos seus dependentes, estabelece ressalvas relativas às condições ou limitações impostas na legislação e regulamentação específicas, do que se deduz que existam regras para o exercício desses direitos.

Trouxe a necessária regulamentação específica para o atendimento médico-hospitalar dos militares e seus dependentes o Decreto nº 92.512, de 02 de abril de 1986. Vale, aqui, a transcrição de seu artigo 1º:

“Art. 1º - O militar da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e seus dependentes têm direito à assistência médico-hospitalar, sob a forma ambulatorial ou hospitalar, conforme as condições estabelecidas neste decreto e nas regulamentações específicas das Forças Singulares.”

Acima, a transcrição de um artigo de uma norma específica que o Credenciamento pretendido não pode contrariar, já que a sua finalidade, ao que se tem dos autos, não é outra que não a de complementar a assistência médico-hospitalar a que possuem direito os militares e seus dependentes.

Aduza-se, por ser importante, que é o Decreto 92.512/86, em seu artigo 2º, IV, que prevê a possibilidade da assistência médico-hospitalar ser prestada ao militar e seus dependentes por organização de saúde do meio civil, especializadas ou não, oficiais ou particulares, mediante convênio ou contrato. Senão, veja-se:

“Art. 2º - A Assistência médico-hospitalar, a ser prestada ao militar e seus dependentes, será proporcionada através das seguintes organizações de saúde:

I – dos Ministérios Militares;

II – Hospital das Forças Armadas;

III – de Assistência Social dos Ministérios Militares, quando existentes;

IV – do meio civil, especializadas ou não, oficiais ou particulares, mediante convênio ou contrato;

V – do exterior, especializadas ou não.

(...)” (grifou-se)

Desse diploma legal, importa ainda transcrever os seguintes artigos:

“Art. 3º - Para os efeitos deste decreto, serão adotadas as seguintes conceituações:

(...)

XIX – Fator de Custos de Atendimento Médico-Hospitalar é o valor estipulado por militar das Forças Armadas da ativa ou da inatividade e por dependente dos militares, fixado pelo Ministro- Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, que servirá de base para o cálculo de dotação orçamentária destinada à assistência médico-hospitalar; (redação dada pelo Decreto 1.133/94)

XX – Fundo de Saúde – é o recurso extra-orçamentário oriundo de contribuições obrigatórias dos militares, da ativa e na inatividade, e dos pensionistas dos

militares, destinado a cobrir parte das despesas com a assistência médico-hospitalar dos beneficiários do Fundo, segundo regulamentação específica de cada Força Singular;

(...)

Art. 7º - A assistência médico-hospitalar aos militares da ativa ou na inatividade, em organizações de saúde estranhas às Forças Armadas, no País ou no exterior, por motivos médicos que transcendam à possibilidade de atendimento pelos seus sistemas, será autorizada:

I – pelo seu comandante, diretor ou chefe, ou autoridade militar para tal designada, mediante parecer de oficial médico subordinado ou de facultativo contratado, para organizações de saúde no país;

II – pelo Ministro de Estado da respectiva Força Singular, mediante parecer de seu diretor de saúde, para organizações de saúde no exterior.

(...)

Art. 11. Os Ministérios Militares contarão, para a assistência médico-hospitalar aos militares e seus dependentes, com recursos financeiros oriundos de:

I – dotações orçamentárias, consignadas no Orçamento da União através de propostas anuais dos Ministérios Militares, constituídas de:

a) recursos financeiros previstos com base no produto do fator de custos de atendimento médico-hospitalar pelo número de militares, da ativa e na inatividade, e de seus dependentes;

b) recursos financeiros específicos para o custeio de convênios e contratos;

c) outros recursos que visem à assistência médico-hospitalar;

II – receitas extra-orçamentárias provenientes de:

a) contribuições mensais para os fundos de saúde;

b) indenizações de atos médicos, paramédicos e serviços afins;

c) receitas provenientes da prestação de serviços médico-hospitalares através de convênios e/ou contratos;

d) receitas provenientes de outras fontes.

Parágrafo único: Os recursos financeiros, consignados anualmente no Orçamento da União para cada Ministério militar, destinados às despesas correntes e de capital das organizações de saúde, independem das dotações correntes e de capital das organizações de saúde, independem das dotações orçamentárias especificadas neste artigo e não constituem objeto deste decreto.

(...)

Art. 20. Os Ministérios Militares, através de seus órgãos competentes, poderão celebrar convênios ou contratos com entidades públicas, com pessoas jurídicas de direito privado ou com particulares, respectivamente, para:

I – prestar assistência médico-hospitalar aos seus beneficiários nas localidades onde não existam organizações de saúde das Forças Armadas;

II – complementar os serviços especializados de suas organizações militares de saúde;

III – outros fins, a critério dos respectivos Ministérios.

Desse contexto normativo, conclui-se que:

a) o direito à assistência médico-hospitalar ao militar e seus dependentes decorre de lei (Estatuto dos Militares), em razão da missão institucional atribuída constitucionalmente às Forças Armadas;

b) essa assistência médico-hospitalar é exercida através de organizações militares de saúde ou organizações civis de saúde, estas últimas conveniadas ou contratadas em caso de insuficiência para o perfeito atendimento ou de inexistência das primeiras em determinadas localidades;

c) no âmbito das três Forças Singulares, foram criados Fundos de Saúde de contribuição com caráter obrigatório para os militares, para complementação da verba para a assistência médico-hospitalar.

Quanto à formalização do procedimento, tem-se, ainda, que a inexigibilidade de licitação, como modalidade de contratação direta, exige um procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais, em que é imprescindível a observância de etapas e formalidades legais.

Tal procedimento, evidentemente, não tem a mesma complexidade inerente à licitação normal, pois, no caso de realmente existir um único ente em condições de atender à necessidade da Administração, o que justificaria a contratação direta, sem a realização do processo licitatório, o custo de um procedimento completo, nos termos da Lei nº 14.133/2021, seria totalmente desnecessário.

Nesse diapasão, determina o art. 74, da 14.133/2021, in extenso:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Desta forma, elaborou-se este termo de justificativa de inexigibilidade, ratificado pela autoridade competente, bem como a publicação na imprensa oficial, será realizada na formalização de cada instrumento contratual, quando será elaborado um processo de inexigibilidade adequado e específico que observará as exigências do caput do artigo 74, da 14.133/2021, observando os prazos legalmente assinalados.

A indicação da forma como foram fixados os preços pelos serviços prestados encontra-se indicada no processo e juntada aos autos.

A Constituição Federal, no intuito de zelar pelo cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, prevê a necessidade de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações (art.37, XXI). No entanto, ela ressalva a possibilidade de afastamento de referida exigência, para casos devidamente especificados em lei.

A Lei nº 14.133/2021, que rege a matéria, contém, em seu art. 72, um rol de situações de contratações diretas em que se pode dispensar a instauração de certame licitatório. Temos, por outro lado, que o mesmo compêndio, em seu art. 74, prevê, de modo exaustivo, hipóteses de inexigibilidade de licitação, pontos sobre os quais passaremos a nos debruçar.

Com limitação ao que ora diretamente interessa, vejamos o que, textualmente, a já mencionada 14.133/2021 estatui:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

Sobre o procedimento auxiliar denominado Credenciamento, previsto no inciso I, Artigo 78, combinado com o inciso I, Artigo 79, ambos da Lei nº 14.133/2021, tanto a Doutrina, como também a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU trata e considera sua aplicação plausível para ocorrência de contratação direta, por inexigibilidade de licitação. A inexigibilidade, por sua vez, decorre da inviabilidade de competição, pela ausência de algum(ns) dos pressupostos que autorizam a instauração do procedimento licitatório, estando prevista no art. 74, da Lei 14.133/2021 que traz em seus incisos hipóteses meramente exemplificativas.

No campo doutrinário, o renomado Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *Contratação Direta sem Licitação*, Editoria Fórum, 7ª Edição, pág. 534) trata, com muita segurança jurídica, do mencionado sistema. Ele leciona, com propriedade, que se a Administração promove a convocação, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando o valora ser pago, os

possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurado direito à contratação.

Nos seus ensinamentos, o mencionado Professor lembra que há quatro aspectos fundamentais que definem a possibilidade de uso ou não da pré-qualificação do tipo credenciamento. Eles estão assim textualmente apresentados:

- todos os que satisfaçam às condições exigidas;
- impessoalidade na definição da demanda, por contratado.
- que o objeto satisfaça na forma definida no edital;
- que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme.

Com referência ao primeiro requisito, o que se deve ter presente é a existência da possibilidade de que todos os que se habilitarem sejam contratados, ainda que a quantidade de demandas que cada um venha a atender seja diferente. O objetivo é o credenciamento do maior número possível dos interessados na prestação dos serviços.

O segundo requisito, rememoremos, é o da impessoalidade na definição da demanda, por contratado. No credenciamento para prestação de serviços de saúde, caso da desejada contratação, a referida definição não deve ficar com a Administração; a escolha do credenciado caberá ao beneficiário da prestação dos serviços, e dessa forma como previsto nos autos - ficará assegurada a aludida impessoalidade.

O terceiro requisito corresponde à satisfação do objeto contratual na forma definida no Edital. No caso dos presentes autos, temos que o objeto da contratação – Prestação de Serviços de saúde - acha-se plenamente definido no mencionado instrumento convocatório, pelo que todos os que se credenciarem terão condições para satisfazê-lo.

O quarto e último requisito, relembremos, refere-se à exigência de que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme. Tem cabimento feitura de transcrição de excerto do Parecer nº 019/2012/DECOR/CGU/AGU, constituído dos termos seguintes:

“Por derradeiro, no respeitante ao quarto requisito, importa notar que não é suficiente que os preços a serem pagos pelo serviço sejam fixados previamente fixados em tabela. É igualmente necessário que seja demonstrado nos autos do respectivo processo administrativo que eles equivalem ou se aproximam ao que vem sendo cobrado no mercado, o que deve ser verificado pelas CJUs em cada caso.”

No mesmo sentido, Juliana Ribeiro (Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011) define o credenciamento como:

“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”.

Cabe ainda ressaltar, no credenciamento, a importância da devida regulamentação, registrando as características da pretensão contratual, forma de credenciamento, obrigações das partes, condições de pagamento, disciplina para a escolha do particular credenciado, sanções aplicáveis e outros regramentos necessários, estabelecendo, conforme a autora acima citada:

- Os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam se credenciar;
- A possibilidade de credenciamento a qualquer tempo, desde que preenchidas as condições mínimas fixadas;
- A tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços;
- A rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;
- Vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada;
- O estabelecimento das hipóteses de desc credenciamento e as penalidades cabíveis, assegurados o contraditório e a ampla defesa;
- A possibilidade de rescisão do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, mediante notificação à Administração, com a antecedência fixada no termo;
- A previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços ou no faturamento;
- A fixação das regras a serem observadas pelos credenciados na prestação do serviço; e
- O prazo de vigência do contrato firmado com o particular credenciado.

Uma vez finalizado o procedimento de Credenciamento e havendo necessidade da prestação do serviço, caberá a Administração formalizar a contratação daqueles que se encontram devidamente registrados no sistema de credenciamento, por inexigibilidade de licitação, publicando, portanto, o ato de inexigibilidade de licitação na imprensa oficial, em face do contido no art. 74 da Lei 14,133/2021.

O credenciamento pode ser utilizado em várias pretensões contratuais, notadamente nas prestações de serviço em que, para o atendimento do interesse público, é mais vantajosa a contratação simultânea de vários particulares ao invés da seleção excludente de um ou poucos vencedores de um certame. Esse procedimento deve manter-se continuamente aberto, permitindo o credenciamento de interessados aptos à prestação do serviço.

A concordância com a adoção do sistema de credenciamento já se acha consolidada no seio da mais alta Corte de Contas do País. No particular, cabe ser feita referência ao Acórdão TCU nº. 1751/2004-Plenário, Relator Ministro Marcos Vinícius Vilaça e às decisões ocorridas em relação a processos como os de nºs. TC-016.171/1994, TC-016.522/95 – Decisão nº 656/1995 e TC-004.605/1992-4 – Decisão nº 126/1998, do Plenário, em sua totalidade.

A respeito, revela-se oportuno e interessante feitura de transcrição de excerto extraído do Relatório do primeiro dos citados Acórdãos, com termos que assim se apresentam:

“Com razão, embora o credenciamento não seja compatível com o procedimento licitatório, trata-se, na opinião dos juristas, de caso de inexigibilidade de licitação pela inviabilidade ou pela necessidade de competição, dado que, em tese, todos os interessados na prestação do serviço ficam disponíveis para a contratação. Assim, são exigidos os elementos prescritos no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, entre eles a justificativa do preço fixado pela administração contratante”.
(sem destaque no original).

Cabe reiterar que se permite o credenciamento a qualquer momento, de qualquer interessado que atenda às exigências fixadas para tanto. Com isso, reafirmamos que o credenciamento se trata de um sistema aberto de contratação.

A legalidade do procedimento licitatório para credenciamento de profissionais da saúde já foi objeto de apreciação pelo TCU, na Decisão n. 656/1995 - Plenário, inteiramente aplicável na espécie,

Dessa forma, respeitando-se as condições acima estipuladas, apresenta-se adequado o fundamento legal para a contratação, para a prestação de serviços de saúde aos usuários, através de credenciamento.

Dourados-MS, 07 de março de 2025.

ANDRÉ LUIZ FARIA VAZ DE MELLO - Coronel
Ordenador de Despesas do Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada