



PREFEITURA MUNICIPAL DE JUCURUTU

PROCURADORIA JURÍDICA

Praça João Eufrásio de Medeiros - Nº 14 – Centro - CEP.: 59.330-000
JUCURUTU-RN – FONES: (84) 3429-2299 – 3429-3805 – FAX: 3429-3804
E-mail: prefeituradejucurutu@yahoo.com.br – jucurutu70anos@hotmail.com
CNPJ – 08.095.283/0001-04

PROCURADORIA JURÍDICA

REF. PROCESSO ADMINISTRATIVO 11120002-2025

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

A Procuradoria Jurídica do Município de Jucurutu/ RN, recebeu da Comissão Permanente de Licitação processo administrativo destinado à **CONTRATAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE CIRURGIAS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES**. É o breve, porém necessário relato.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Verifica-se, conforme os documentos presente nos autos, o interesse da administração em realizar **CONTRATAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE CIRURGIAS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES**. Tal interesse trata-se de mérito administrativo.

O mérito do ato administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Ao parecerista cabe emitir opinião somente quanto ao conteúdo estritamente legal, e não adentrar em aspectos técnicos de competência do administrador, sobretudo, de mérito administrativo, isto é, ato discricionário que será exercido por conveniência e oportunidade.

Passando à análise do procedimento licitatório propriamente dito, é sabido que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, conforme descreve a novel Lei nº 14.133/2021.

Sabe-se que o processo licitatório, além de obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade e eficiência, deve, também, obedecer aos princípios próprios de seu instituto.

No presente caso, a modalidade licitatória solicitada para realização da contratação é o **CREDENCIAMENTO POR INEXIBILIDADE**.

Vide que há justificativa expressa no ETP descrevendo que no presente caso torna-se mais viável a realização em detrimento da contratação direta via Inexigibilidade, descrevendo que:

“6.2 Das consultas em outros Editais, foram encontradas as seguintes soluções:

Solução A: serviço de credenciamento para realização de ambulatoriais e hospitalares;

Solução B: Contratação via processo licitatório pregão.

6.3 Da avaliação da solução possível:

I) Observando as possibilidades encontradas para solucionar a demanda, com base em análises de contratações similares, nota-se que o credenciamento permite atrair o maior número possível de prestadores aptos, ampliando o escopo de profissionais especializados nas diferentes áreas cirúrgicas necessárias para atender à população local. Trata-se de uma solução eficiente, pois oferece flexibilidade operacional e permite a execução contínua e ininterrupta dos procedimentos, adaptando-se à natureza variável da demanda por cirurgias ambulatoriais e hospitalares. Adicionalmente, a realização de concurso público ou processo seletivo para formação de quadro próprio de cirurgiões, anestesiológicos e outros especialistas não é viável no curto prazo, seja em razão do tempo de tramitação necessário, seja pela escassez de profissionais interessados em se fixar em municípios do interior do estado. Esse contexto reforça a necessidade de uma medida célere, eficiente e juridicamente segura para assegurar a prestação de serviços essenciais e inadiáveis no âmbito do SUS. Por meio do credenciamento, será possível contar com mais de um prestador para a mesma especialidade, ampliando a oferta de profissionais e possibilitando maior celeridade na regulação, distribuição de procedimentos e alcance dos resultados esperados.

Esse modelo também favorece a redução do risco de descontinuidade dos serviços e possibilita o atendimento tanto de demandas ordinárias quanto de situações urgentes e emergenciais. Diferentemente de uma licitação por pregão, cujo objetivo é a seleção de uma única proposta mais vantajosa, o credenciamento tem natureza não excludente e busca universalizar o acesso ao serviço, sendo ideal para situações em que a administração deseja contar com uma rede de prestadores aptos e remunerados por produção, conforme condições previamente definidas em edital. Assim, considera-se que, para o objeto ora analisado, a adoção do credenciamento atende integralmente aos princípios da eficiência, continuidade do serviço público e supremacia do interesse público, sendo a solução mais adequada para garantir a execução regular dos procedimentos cirúrgicos e, consequentemente, a plena satisfação dos usuários do Sistema Único de Saúde no município.”

Assim, verifica-se que a administração, sob sua responsabilidade, descreve e justifica expressamente ser mais vantajoso a adoção do CREDENCIAMENTO ao invés de contratações diretas por inexigibilidade no presente caso.

Sendo assim, a adoção do Credenciamento para aquisição do presente objeto, aparentemente se revela a solução mais adequada.

Ademais, verifica-se também que devido a defasagem da tabela SUS, está sendo aplicado tabela diferenciada, já aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde.

Vide, que em se tratando do objeto pretendido, em regra deve ser aplicado a Tabela do SUS. É a prática consolidada, tendo em vista a prescrição legal. É o que dispõe o teor da Lei Federal n.º 8.080/90,

também denominada “Lei Orgânica da Saúde”. Referido diploma, ao prever a possibilidade de utilização pelo SUS de serviços ofertadas pela iniciativa privada quando imprescindível para garantia da cobertura assistencial à população de uma determinada área, preceitua que nestes casos, segundo o art. 26 desta lei que:

“os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde”.

É uma regra de abrangência Nacional, a condicionar todo o sistema de saúde de todos os entes.

Entretanto, é público e notório que em relação a alguns itens a Tabela do SUS encontra-se defasada, o que muitas vezes não acudem interessados nas chamadas públicas realizadas em determinados entes federativos.

Neste sentido, a Portaria n.º 1.606/2001 do Ministério da Saúde, órgão com competência para exercer a direção do SUS no âmbito nacional (art. 9º, I, c/c art. 16 da Lei Federal 8.080/90) e para coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde (art. 14, XVIII, ‘b’, da Lei Federal 9.649/98) fez estipulações flexibilizando a utilização da Tabela SUS Nacional, **passando a permitir utilização de tabelas diferenciadas próprias pelos entes:**

“O Ministro de Estado da Saúde, no uso de suas atribuições, [...] Considerando a necessidade de regulamentar o financiamento dos serviços referenciados entre municípios, resolve:

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.

Art. 2º Definir que a utilização de tabela diferenciada para remuneração de serviços de saúde não poderá acarretar, sob nenhuma circunstância, em discriminação no acesso ou no atendimento dos usuários referenciados por outros municípios ou estados no processo de Programação Pactuada Integrada/PPI.

Parágrafo único. Para evitar a que o Tesouro Municipal seja onerado pelos serviços prestados a cidadãos de outros municípios, os gestores municipais que decidirem por complementar os valores da tabela nacional de procedimentos deverão buscar, em articulação com os gestores dos municípios que utilizem sua rede assistencial, a implementação de mecanismos de cooperação para a provisão dos serviços.

Art. 3º Estabelecer que os municípios habilitados na Gestão Plena do Sistema Municipal/ GPSM deverão informar, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, à respectiva Comissão Intergestores Bipartite/CIB, as alterações a serem efetuadas nos valores das tabelas”

Portanto, a partir da análise dos referidos mandamentos normativos, **conclui-se que é plenamente possível ao ente estadual ou municipal contratar prestação de serviços médicos e de laboratórios pagando valor superior ao do preço tabelado do SUS, desde de que não se utilizem recursos federais para esta finalidade.** Tendo ainda em vista os princípios regentes da administração pública, **consideramos que outras diretrizes devem ser obedecidas, a fim de se evitar uma elevação injustificada de gastos para os cofres públicos, conforme exarado em parecer emitido pelo TCE-ES, em análise sobre questão**

idêntica (Processo TC-5091/2003 - <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/06/PC012-04.pdf>).

Assim, a utilização de preços diferenciados em relação à tabela do SUS nacional somente deve ser adotada nos casos em que a estrutura da oferta e dos custos dos serviços de saúde na respectiva unidade tornar impraticável sua utilização, pressupondo-se, por exemplo, dificuldades de se efetuar contratações de serviços médicos ou de laboratórios a partir dos preços oferecidos.

Ademais, segundo o parecer exarado por aquele Órgão de contas, há indicação para que os entes federados, pretendendo praticar preços diferenciados da tabela SUS nacional, **criem tabelas próprias de referência para a contratação de serviços de saúde, inclusive publicando-as no Diário Oficial.** Referida medida, além de essencial para os credenciamentos de entidades capacitadas para a prestação dos serviços, também subsidiará a Administração nos casos em que optar pelo registro de preços ou pela realização do procedimento licitatório. **Esta medida, também é adotada e descrita pela Ministério da Saúde, através de seu Manual de Orientações para contratações de serviços de Saúde,** descrevendo que:

“Os entes federativos tem autonomia para praticar os preços estabelecidos pela Tabela SUS Nacional ou complementa-la, criando, dessa forma, Tabelas SUS Estaduais, Regionais, ou Municipais. Essas tabelas deverão ser publicadas no Diário Oficial dos Estados e/ou Municípios e serão referencias de cada ente federativo para contratação de serviços de saúde. As tabelas serão estabelecidas mediante análise da estrutura da oferta e dos custos dos serviços de saúde em cada unidade territorial.

A composição dos valores estabelecidos pela Tabelas Estadual, Regional, ou Municipal deverá ser feita tendo como referencia os valores estabelecidos na Tabela Nacional e a complementação dada pelos gestores estaduais e municipais.”(http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orient_contrat_ser_saude2.pdf)

É o mesmo entendimento também de outros Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo do TCE-MT em que em caso semelhante decidiu:

Acórdãos n.ºs. 813/2007 (DOE, 12/04/2007) e 29/2003 (DOE, 06/03/2003). Saúde. Prestação de serviços. Possibilidade de relações jurídicas entre o SUS e a iniciativa privada, dando-se preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos. Somente após completada a plena utilização da capacidade instalada em funcionamento dos órgãos e entidades públicos, poderá a administração celebrar convênios com a iniciativa privada, dando preferência a entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, para a prestação de serviços, aos preços fixados em tabela do SUS. **Já a contratação da iniciativa privada para a prestação do mesmo tipo de serviço, por preços superiores aos fixados pelo SUS, sempre precedida de licitação, só é possível após ficar comprovado que foram despendidos todos os esforços para a manutenção dos preços tabelados.**

E ainda:

Resolução de Consulta n.º 60/2010 (DOE, 23/08/2010). Consórcio. Saúde. Gestão associada e transferência de serviços públicos. Possibilidade, atendidas as condições. Vedação à transferência da responsabilidade pelo atendimento da atenção básica. **Contratação iniciativa privada. Tabela diferenciada. Possibilidade. ... 3. Os municípios habilitados em gestão plena de saúde podem adotar tabelas com valores diferenciados para a remuneração dos serviços assistenciais de saúde prestados em seu território, tendo a tabela nacional como referência mínima, e desde que aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde e pela Comissão Intergestores Bipartite, nos termos da NOB n.º 1/96 e da Portaria GM n.º 1.606/01, e em consonância com as Diretrizes Operacionais do Pacto pela Saúde, aprovadas por meio da Portaria GM n.º 399/06.** A complementação financeira deverá ser utilizada com recursos próprios estaduais e/ ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para essa finalidade.

Observa-se, pois, que a gestão dos serviços de saúde deve estar voltada à realidade de cada ente, de acordo com suas especificidades e conforme pactuado nas comissões intergestores. Isto inclui a possibilidade de alteração na tabela de procedimentos para adequá-la à realidade dos milhares de municípios do Brasil. Esta tendência de flexibilização e adequação da política de saúde é reforçada com a publicação do Decreto nº 7.508/2011, que regulamenta a Lei nº 8.080/90, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, autorizando os municípios a complementarem o RENAME – Relação Nacional de Medicamentos e RENASE – Relação Nacional dos Serviços de Saúde de acordo com o pactuado na CIB.

Por fim, esta Procuradoria municipal, por zelo e segurança jurídica de todos os integrantes do procedimento de compras, dos integrantes da comissão de licitação, incluindo também o ordenador da despesa, chefe do executivo, sempre se baseado em normas legais, infralegais, e jurisprudências dos Tribunais de Contas da União ou dos Estados a fim alcançar sempre o interesse público, em respeito ao princípio da legalidade, da moralidade, da economicidade e da eficiência, chega-se à seguinte conclusão abaixo descrita, **a qual é a mesma conclusão adotada pelo TCE-ES em caso semelhante acima descrito.**

Desse modo, **CONCLUIMOS:** 1- Que é possível ao município contratar prestação de serviços laboratoriais, pagando valor superior ao do preço tabelado do SUS, desde que haja necessidade em função da inaplicabilidade desta em relação aos custos e a oferta dos serviços prestados na unidade respectiva; 2- caso adotados valores diferenciados em relação à tabela SUS nacional, devem ser obedecidos os regramentos estabelecidos pelo Ministério da Saúde através da Portaria n.º 1.606, de 11 de setembro de 2001, no que se destaca a impossibilidade de utilização de recursos federais para quitação da quantia paga a maior; 3- Caso adotados valores diferenciados em relação à tabela SUS Nacional, sugerimos ainda que o município crie tabelas SUS própria, publicando-as no Diário Oficial e tomando-as como referência para o caso de credenciamento, registro de preços ou qualquer procedimento licitatório. 4- Deve a Administração Pública agir com extrema cautela a fim de que não se permita o pagamento de custos acima do valor de mercado e o cometimento de abusos patrocinados por interesses privados. Esse é o nosso entendimento

Visualizamos que o DFD da Secretaria Municipal de Saúde atesta que é impraticável a aplicação da Tabela do SUS na circunscrição do município de Jucurutu, havendo necessidade de aplicação de tabela diferenciada a fim de possibilitar os atendimentos à população.

Visualiza-se ainda, que o Conselho Municipal de Saúde de Jucurutu aprovou por meio da Resolução nº 01/2022 (publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 25/04/2022) a aplicação de tabela diferenciada dos itens a serem credenciados, estabelecendo que:

“Tendo apreciados a matéria, o Pleno do CMS, resolve aprovar, por unanimidade, a abertura de credenciamento para a realização de procedimentos cirúrgicos, e, consultas e procedimentos ginecológicos, com valores superiores aos da tabela SUS conforme discriminado a seguir:”

Passando a diante, é sabido que o credenciamento é sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

Assim, se não é possível limitar o número exato de contratados necessários, mas há a necessidade de contratar todos os interessados, não é possível estabelecer competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública. A licitação, portanto, é inexigível!

A inviabilidade de competição elimina a possibilidade de promover processo de licitação pública. Ora, um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é justamente a competitividade.

Tanto é assim que o Art. 74. Da nova lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabelece que:

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

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Conforme a NLLC (artigo 79), a utilização do credenciamento é válida quando:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

No presente caso, o administrador visualiza como vantajoso realizar as contratações com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação.

Na nova lei, o credenciamento é definido pelo artigo 6º, § XLIII, como “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

Logo, somente será legítimo promover chamamento público para credenciamento quando restar comprovada a inviabilidade de competição para a contratação do objeto pretendido.

Assim, confirmado que a demanda será melhor atendida pela contratação do maior número de interessados possível, será legítima a instauração do credenciamento.

Para tanto, deverá ser publicado edital de chamamento público o qual definirá o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação e especificações técnicas indispensáveis a serem analisados, fixará o preço e estabelecerá os critérios para convocação dos credenciados.

Salienta-se, no entanto, que apesar de se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação, é requisito de validade do credenciamento a “*garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido*”.

Por essa razão, o edital de chamamento deve contemplar apenas as condições mínimas indispensáveis para a garantia do adequado cumprimento da obrigação pretendida, de modo que todos aqueles que as atenderem devem ser credenciados.

Outro ponto fundamental a ser considerado para a formação de um credenciamento é a possibilidade de fixar critério objetivo e que garanta a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratar, tais como o sorteio ou a escolha pelo usuário.

Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os credenciados deve ser garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha da empresa/profissional.

Vide que o Termo de Referência descreve que:

“3.6 Justifica-se o credenciamento, nos termos do art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, na hipótese com seleção a critério de terceiros, no caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação.”

Assim, vide ainda que todos os credenciados terão igual oportunidade de prestar o serviço, posto que serão apresentados ao beneficiário de forma isonômica, coletando-se a respectiva ciência expressa /assinatura do mesmo, conforme descrito no Termo de referência, de vinculação obrigatória aos credenciados:

“3.9 O setor competente da Secretaria Municipal de Saúde, por ocasião do atendimento à população, informará por escrito todas as empresas e/ou profissionais credenciadas coletando a respectiva ciência expressa do beneficiário. No ato de autorização do procedimento, o usuário

formalizará sua opção pelo profissional ou entidade, manifestando ciência expressa das regras de remarcação e cancelamento.

3.10. A disponibilização da relação de credenciados será realizada em condições iguais para todas as entidades habilitadas, garantindo isonomia, capilaridade e estímulo à renda da classe médica local. Visando sanar a necessidade de atendimento especializado aos munícipes, oportunizando espaço para que qualquer entidade, devidamente capacitada em situação de legalidade, se credencie para executar o objeto quando solicitado.

A priori, verificamos que o Edital, em conjunto com seus anexos pertencentes, preenche os requisitos legais acima referidos.

Consta no presente certame os seguintes documentos: Documento de formalização de Demanda; solicitação de autorização da Secretaria competente para aquisição dos bens/serviços; Declaração de adequação da despesa com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual; Autorização do Prefeito Municipal para formalização do processo licitatório; Composição e publicação da comissão licitatória; Estudo Técnico Preliminar; Mapa de Riscos; Despacho de encaminhamento dos autos à assessoria jurídica para análise e parecer; minuta do edital e anexos.

Compulsando o processo, verifica-se a formalidade legal, satisfeitos os legais.

Verificando a minuta editalícia verifica-se presente os requisitos legais.

Ressaltamos que o presente parecer cinge-se à formalidade e legalidade do processo licitatório, perfazendo um cunho opinativo.

III – OPINIÃO

Face ao todo o exposto, **OPINAMOS** pela regularidade formal do procedimento e prosseguimento do feito.

Este é nosso Parecer, salvo melhor juízo.

S.M.J., é o parecer.

Jucurutu/RN, 19 de janeiro de 2026.



ALEXANDRE MAGNO CARVALHO DE OLIVEIRA
Procurador do Município - OAB/RN 9558