

PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Processo Administrativo: 137/2024 – Credenciamento

Objeto: Parecer jurídico acerca do atendimento aos trâmites legais para credenciamento de médicos para atendimento nas unidades básicas de saúde do município.

PARECER

Relatório

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa para contratação de empresa para prestação de serviços de publicação em jornal diário e impresso de grande circulação estadual para publicações legais do Município de São Jerônimo, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, por Sistema de Registro de Preços, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I) Documento de Formalização de Demandas (DFD);

II) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

III) Termo de Referência (TR)

IV) Termo de Pesquisa de Preços (TPP)

V) Edital

VI) Minuta Contratual

É a síntese do necessário.

Apreciação Jurídica

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

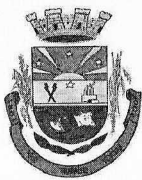
Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação,



PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, **cujas decisões devem ser motivadas nos autos.**

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

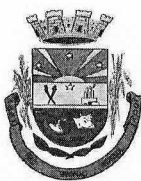
Anteriormente a esse parecer, o processo já havia vindo a procuradoria, e sendo elaborado parecer solicitando diligências necessárias a atender as definições legais e com sugestões de melhoria.

Do Estudo Técnico Preliminar

O estudo técnico preliminar apresentado contempla os elementos previstos no Art. 18, § 1º da Lei 14.133/2021.

Não há previsão no plano de contratações, tendo em vista que ele ainda não foi publicado. Em que pese a redação do artigo 12, VII da lei 14.133/2021 o defina como facultativo, sua existência torna muito mais simples a execução das rotinas obrigatórias estabelecidas pela lei de licitações, tornando-o um instrumento quase indispensável, razão pela qual recomendo sua adoção com a maior brevidade possível.

Em especial cabe destacar que a necessidade da contratação, em síntese, pela demanda de médicos nas unidades de saúde do município. É justificado que os médicos



PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

servidores do quadro são insuficientes para o atendimento a contento da população. Que o município já mantinha credenciamentos de médicos, mas que dada a troca da legislação, não puderam aceitar novos credenciados.

É informado nas alternativas de mercado que já está em preparação um concurso público, que se encontra em fase de estudo técnico preliminar, conforme Portaria 15.192/2023), mas que aguardar a conclusão do processo implicará em mais tempo sem acesso à população aos atendimentos ofertados por estes médicos.

Também justifica a pertinência de um credenciamento em detrimento de uma licitação com base na grande quantidade de atendimentos e que levará a uma grande necessidade de profissionais de medicina. Bem como experiências passadas onde profissionais contratados através de licitação se demitiram, pois, receberam propostas melhores em outros locais, já que profissionais de medicina são escassos e acabam recebendo várias ofertas.

Entendo que a situação descrita demonstra a vantagem e viabilidade de adotar contratações paralelas e não excludentes do art. 79, I da Lei de Licitações, e por consequência atende os requisitos para inexigibilidade de licitação na forma do art. 74, IV. Principalmente considerando o relato da rotatividade de profissionais, a dificuldade de contratar novos e a dificuldade extra trazida pelo procedimento licitatório normal.

O valor total máximo da contratação é R\$ 3.494.400,00, os valores das consultas são definidos pelo Conselho Municipal de Saúde. Há também no ETP a justificativa para a definição das quantidades, com base em contratações anteriores, informando que foram suficientes ao atendimento dos pacientes municipais.

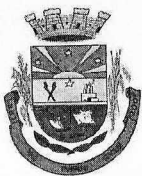
Há justificativa para as exigências técnicas e econômico financeiras. As exigências de habilitação técnica são exigidas por lei, na forma do Art. 67, IV da Lei 14.133/2021.

À exceção do item 1, para os demais itens é exigido que os médicos detenham Registro de Qualificação de Especialista junto ao CREMERS. É motivada tal exigência com base na necessidade oferecer serviços qualificados para a população, garantindo a preparação para lidar com as especificidades da área médica especializada.

Também é motivada com base no art. 177 do Código de Ética Médica, no entanto, tal artigo se refere à regras de publicidade e identificação do profissional, não sendo o caso do serviço público prestado dentro das unidades de saúde. A qualquer médico é permitido executar qualquer procedimento, sob sua responsabilidade pessoal, conforme art. 17 da Lei 3.268/1957.

No entanto, ainda assim entendo que a motivação técnica de ter profissionais capacitados para a especialidade médica e suas nuances, bem como o valor a maior pago pela especialidade, justifica tal exigência.

O ETP registro critérios objetivos para distribuição de demanda, permitindo que os profissionais se habilitem em quantidades inferiores ao total do SRP, distribuindo a demanda em quantidades iguais, mas respeitando os limites de cada um.



PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

O ETP conclui que o Credenciamento é a melhor forma de sanar a necessidade de atendimentos médicos.

Da Minuta do Edital e da Minuta do Contrato

O Município de São Jerônimo visando padronizar procedimentos e dar maior celeridade a contratação passou a adotar um edital com cláusulas padronizadas, bem como a minuta contratual. Sendo a primeira folha do edital a contemplar as informações que sofrem alterações (data de abertura, tratamento para ME/EPP, etc), sendo já o primeiro anexo as regras de participação no certame, com cláusulas imutáveis, e por fim, as especificidades de contratação são presentes no Termo de Referência.

Logo, quanto as cláusulas da participação, já passaram por um controle prévio de legalidade. Cabendo análise sobre a adequação dos prazos e demais informações presentes na folha de rosto.

O edital de credenciamento não possui um prazo de publicação mínimo, podendo receber interessados assim que ingressar no PNCP, e ficando permanentemente aberto a receber novos interessados.

Desta forma a minuta contratual e as cláusulas do edital atendem a legalidade.

Do Termo de Referência

O Termo de Referência contempla todos os elementos necessários previstos no Art. 6º, XXIII e suas alíneas.

Ele traz a definição do objeto, quantidades, valores máximos, prazo do contrato, os documentos em que se fundamenta. Bem como descreve a solução como um todo, na forma de obrigações, condições de entrega e garantia.

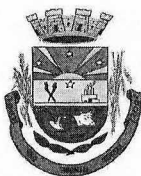
Descreve ainda como o contrato será gerido e fiscalizado, quais os resultados a serem obtidos para considerar o serviço executado e como se dará o pagamento e em quais prazos.

Informa ainda os critérios de distribuição da demanda de forma igualitária entre os participantes.

Há estimativa do valor da contratação, baseado na Resolução do Conselho Municipal de Saúde. E por fim a adequação orçamentária, conforme extrato do sistema Betha Sapo anexo ao TR.

Termo de Pesquisa de Preços

O termo de pesquisa de preços contempla as informações necessárias conforme o Decreto Municipal decreto nº 5.256, de 25 de maio de 2022. Tendo sido consultado o Licitacon.



PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Em que pese o valor máximo seja definido pelo Conselho Municipal de Saúde, a pesquisa de preços foi realizada com a finalidade de confirmar que os valores fixados estão de acordo com os praticados no mercado.

Da Segregação de Funções

Em que pese o ideal seria que cada etapa do processo fosse realizada por um servidor, o município não dispõe de um quadro tão grande de servidores com qualificação necessária para atuar nas contratações públicas. Logo, a figura do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Termo de Pesquisa de Preço usualmente são elaboradas pela mesma pessoa.

Como forma de tentar atender o máximo possível, dentro da estrutura do município, a segregação de funções, evita-se que a mesma pessoa atue em duas fases do processo seguidas. Logo, a fase interna foi elaborada pela Secretaria de Infraestrutura, sendo processada pelo Departamento de Compras, e a fase externa pelo Agente de Contratação.

Na fiscalização, a pessoa do fiscal e do gestor também estão separadas em duas pessoas diferentes.

Publicidade do edital e do termo da ata e do contrato

Destaco ainda que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de credenciamento e de seus anexos e das inexigibilidades de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas e no site do município, bem como da lista de credenciados.

Entendo não ser necessária a publicação em jornal diário de grande circulação. A regra esculpida no art. 54 da Lei de Licitações trata especificamente dos editais de licitação:

Art. 54. A **publicidade do edital de licitação** será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

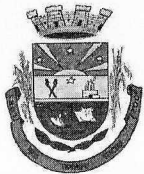
§ 1º **Sem prejuízo do disposto no caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, **bem como em jornal diário de grande circulação**.

Tanto que lei traz regras específica de publicidade para credenciamento nos artigos 79, parágrafo único, I para o site oficial e art. 174, § 2º, III para o PNCP.

Art. 79. [...] 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;

Art. 174. [...] § 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:



PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

[...] III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

Desta forma, é desnecessária a publicação em jornal de grande circulação. Podendo, no entanto, ser publicado o extrato caso o gestor deseje dar maior publicidade.

Destaco também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Avisos e Alertas

Cabem quatro alertas a essa contratação que devem ser levados em consideração pelo gestor municipal e seus prepostos no momento da contratação e da execução do contrato.

Inicialmente que estamos em ano eleitoral, desta forma, deve ser observada a continuidade da quantidade de serviços gratuitos ofertados à população, evitando aumentos exponenciais de serviços ou quantidades ofertadas.

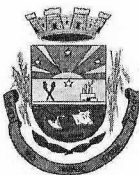
Também, o município dispõe de médico no seu quadro funcional, logo, o atendimento médico se destina à substituir a ação de servidores. O Parecer Coletivo 05/2024 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul orienta os gestores a computarem o gasto com prestação de serviço em atenção básica à saúde nos limites dos gastos de despesa com pessoal. E não computar nos gastos de despesa com pessoal quando se tratarem de serviços de média e alta complexidade.

Pela leitura de artigo do Ministério da Saúde¹ os serviços aqui contratados se enquadram alguns em atenção básica e outros em média complexidade, desta forma, Secretarias de Saúde e Fazenda devem atuar com conjunto para identificar quais se enquadram nos gastos com pessoal e fazer as devidas inclusões nos limites.

E por fim, é recomendado que havendo os cargos vagos no município, seja tentada a contratação através de Concurso Público (informado que já está se encontra na fase preparatória) ou Contratação Temporária. Assim, a recomendação é que as contratações se destinem a suprir as necessidades do município apenas no tempo necessário a ser possível supri-las por estrutura própria, ou caso não seja viável, seja devidamente documentado, conforme orientação do Parecer Coletivo 05/2024:

Dessa forma, a partir da programação anual de saúde, o ente federado deve fazer o desenho da rede local de saúde e avaliar sua capacidade própria instalada para atender à população. Se sua oferta for suficiente, não há necessidade de contratar serviços em complementação. Caso contrário, o ente federado deve angariar esforços para ampliação da sua capacidade instalada. E, se ainda assim não for isso viável, se verificará a necessidade de complementar a oferta de serviços de

¹ <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/atencao-primaria-e-atencao-especializada-conheca-os-niveis-de-assistencia-do-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo>



PREFEITURA DE SÃO JERÔNIMO

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

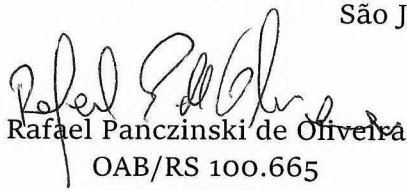
saúde, por meio de contratações com entidades privadas, do segundo ou terceiro setor. Os procedimentos aqui descritos poderão ser objeto de fiscalização por parte do TCE e de outros órgãos de controle, por isso orienta-se que sejam documentados, de forma a atender eventuais questionamentos.

Desta forma, recomendo a observação dos pontos acima na contratação e na execução dos contratos.

Conclusão

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

São Jerônimo, 24 de julho de 2024


Rafael Panczinski de Oliveira
OAB/RS 100.665
Procurador