



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO

PROCESSO 45/2025

Credenciamento 10/2025

Inexigibilidade 10/2025

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do edital/processo de credenciamento promovido pela Secretaria de Saúde do município de Itaipulândia/PR, cujo objeto é o credenciamento de laboratórios para realização de exames laboratoriais, vedando expressamente a participação de estabelecimentos que atuem unicamente como postos de coleta.

O setor demandante justificou a vedação sob o argumento de que a contratação deve abranger apenas laboratórios com estrutura própria de análise, sob pena de perda de qualidade e controle direto dos serviços prestados.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021).

A análise jurídica do presente processo deve observar os princípios da Administração Pública, notadamente os da **legalidade, isonomia, impessoalidade, razoabilidade, eficiência e ampla concorrência**, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como as normas aplicáveis à contratação por credenciamento.

O **credenciamento** é modalidade de contratação direta prevista em regulamentos e jurisprudência como forma de ampliar a rede de prestadores para atendimento da Administração, desde que observados critérios objetivos e impessoais.

Nos termos da **Lei nº 14.133/2021**, o credenciamento é uma forma de contratação direta admitida pelo art. 79, para **viabilizar a prestação de serviços por diversos interessados que preencham os requisitos objetivos definidos pela Administração**, observando-se os princípios da **isonomia, impessoalidade, proporcionalidade, eficiência e ampla concorrência**.

Art. 5º, caput e inciso I, da Lei 14.133/21:

A licitação destina-se a garantir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, **assegurar tratamento isonômico entre**



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

os licitantes e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 7º, inciso I e III:

Nas licitações será assegurado aos licitantes igualdade de condições, **vedadas cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos em que sejam exigidas comprovações desnecessárias à execução do objeto.

(...)

A vedação genérica e absoluta à participação de **postos de coleta**, sem demonstração técnica robusta e sem justificativa razoável, configura restrição excessiva à competitividade, afrontando os princípios da isonomia e da ampla concorrência. Cabe destacar que:

- Postos de coleta, ainda que não realizem diretamente as análises laboratoriais, podem estar **devidamente integrados a laboratórios parceiros acreditados e submetidos a padrões de controle de qualidade**.
- Diversas normativas da ANVISA e do Ministério da Saúde reconhecem a atuação legítima e regulamentada de postos de coleta como parte da cadeia de prestação de serviços laboratoriais.
- A exigência de estrutura própria para todas as etapas do exame pode **excluir do certame prestadores capacitados e operacionais**, sem ganho comprovado de qualidade ao serviço público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem consolidado entendimento de que **restrições indevidas à participação em processos licitatórios ou de credenciamento violam os princípios da isonomia e da ampla concorrência**, fundamentais para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Embora não haja jurisprudência específica do TCU referente à restrição de participação de postos de coleta em credenciamentos de laboratórios, é possível extrair orientações de casos análogos. O TCU já se manifestou sobre a **ilegalidade de cláusulas que exigem credenciamento prévio dos licitantes por fabricantes**, argumentando que tais exigências podem limitar a competitividade do certame sem justificativa técnica adequada.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Além disso, o TCU enfatiza que **exigências desnecessárias ou desproporcionais no edital** comprometem o caráter competitivo da licitação. Portanto, a **vedação à participação de postos de coleta**, sem demonstração técnica robusta que justifique tal restrição, pode ser considerada **ilegal e antieconômica**, pois limita a concorrência e potencialmente eleva os custos para a Administração.

Em suma, o posicionamento do TCU indica que **restrições à participação em processos de credenciamento devem ser sempre fundamentadas em critérios técnicos objetivos e proporcionais**, visando preservar a competitividade e assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por lotes

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Tendo em vista o entendimento do TCE/PR da necessidade da separação e correta contabilização dos serviços de saúde na atenção básica e da atenção hospitalar, entende-se necessário a divisão do credenciamento em lotes, o que permitiria a participação de um número maior de fornecedores, por se tratarem de objetos distintos e serviços que podem ser executados separadamente.

Portanto, tratando-se de serviços distintos de Atenção Básica e Atenção Hospitalar, é recomendável que sejam separados em lotes distintos.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Porém, verifica-se que os valores base para formação de preços foram alterados, uma vez que, nos processos anteriores a contratação se dava com base nos valores da tabela SUS (x1,5) e agora pretende-se a contratação com base na tabela CISI (consórcio intermunicipal de saúde Iguaçu).

Entende-se possível a **alteração dos valores pagos por exames laboratoriais** no âmbito municipal podendo envolver a complementação dos valores estabelecidos pela Tabela do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa prática é adotada por diversos municípios para adequar a remuneração dos prestadores de serviços de saúde às realidades econômicas locais, considerando que os valores da Tabela SUS são frequentemente considerados defasados em relação aos custos operacionais atuais.

Diante disso, é fundamental compreender o papel do **Conselho Municipal de Saúde (CMS)** nesse processo. Os CMS são instâncias colegiadas, deliberativas e permanentes do SUS em cada esfera de governo, com atribuições que incluem:

- **Atuar na formulação e no controle da execução da política de saúde**, incluindo seus aspectos econômicos e financeiros.
- **Aprovar a proposta orçamentária anual da saúde**, considerando as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

- **Definir diretrizes para elaboração dos planos de saúde** e deliberar sobre seu conteúdo, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços.
- **Fiscalizar e acompanhar a movimentação e destinação dos recursos da saúde**, incluindo a aprovação de contratos, consórcios e convênios.

Portanto, **qualquer alteração nos valores pagos por exames laboratoriais, especialmente quando envolve complementação municipal aos valores da Tabela SUS, deve ser submetida à apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Saúde**. Essa medida assegura a transparência, o controle social e a adequação das políticas de saúde às necessidades da população local.

Em resumo, a aprovação do Conselho Municipal de Saúde é essencial e obrigatória para legitimar e validar alterações nos valores de exames laboratoriais, garantindo que tais mudanças estejam alinhadas com as políticas de saúde municipais e com os princípios do SUS.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pelo saneamento das irregularidades apontadas no edital, eis que consideradas essenciais para a deflagração do certame, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

Itaipulândia, 31 de março de 2025.

CARLA ELIANE MOHR
OAB/PR 68248



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAIPULÂNDIA

CÓDIGO DE AUTENTICIDADE: bfdd1c5d-e323-4169-b6cb-22ec10694bf9



PROTOCOLO DE ASSINATURAS

O documento **parecer laboratórios.pdf** foi assinado eletronicamente através do Printer Flow. Verifique as assinaturas em

https://itaipulandia.printercloud.com.br/signatures/eyJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJ0YXNrljoyNDQxMjd9.LvW0rPpGxD2ttiLYFYpp8ygCbmlxnZ_0VWF_JY9AMTQ

ou escaneie o qr code ao lado.

Lista de assinantes

Assinado por: **CARLA ELIANE MOHR**, em 31/03/2025 às 08:05:02.

Código de verificação: 256c1216-91f3-4fff-bfae-878353b5e2ba



A ASSINATURA ELETRÔNICA DESTES DOCUMENTOS ESTÁ AMPARADA PELO:

DECRETO **Nº: 236**, DE 28 DE AGOSTO DE 2023.