



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

---

## PARECER JURÍDICO / 2019

EMENTA: PARECER JURIDICO - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 8998/2019 – INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO /CREDENCIAMENTO – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

### 1 CONSULTA

A Comissão de Licitação determinou o encaminhamento do procedimento de inexigibilidade de licitação/Credenciamento, **tendo por objeto o credenciamento de empresa especializada na prestação de serviços de anatomia patológica e biopsias, destinadas aos usuários do SUS no município de Conceição do Araguaia (PA)**, para fins de parecer sobre a minuta de Edital e anexos.

É o relatório.

### 2 FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos da consulta, o fulcro da mesma reside na possibilidade de utilização da inexigibilidade de licitação, por credenciamento, para a contratação de pessoas jurídicas ou físicas a fim de prestarem Serviços de Assistência à Saúde.

Como se sabe, a regra geral para a Administração Pública contratar serviços, realizar compras, obras e alienações é a de que tais contratos sejam precedidos de procedimento licitatório, a teor do que dispõe o art. 37 XXI da Constituição Federal.

“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



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

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”

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, ou seja, o próprio texto Constitucional abre a possibilidade de a Lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Para os casos de dispensa de licitação parece não haver grande problemática, uma vez que o rol taxativo disposto no art. 24 da Lei 8666/93 é claro ao estabelecer, sistematicamente, os casos em que pode incidir citado meio de contratação direta.

Contudo, igual sorte não ampara os casos de inexigibilidade, e por isso é preciso muito cuidado ao interpretar o art. 25 da Lei de Licitações. Vejamos a redação do citado artigo:

**“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:**

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - Para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. ”



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

---

O referido comando legal dispõe que “é inexigível a licitação quando **houver inviabilidade** de competição”. Veja-se que neste caso o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão “inviabilidade de competição” é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses.

É bem verdade que o próprio art. 25 prevê em seus incisos três situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão “em especial”, inserida no caput, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão “inviabilidade de competição” contida no art. 25, em um sentido mais abrangente.

Nesta linha de raciocínio, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2009. pg 367.), após citar exemplos sobre as hipóteses de inexigibilidade trazidas pela Lei 8666/93, ensina que “todas essas abordagens são meramente exemplificativas, eis que extraídas do exame das diversas hipóteses contidas nos incisos do art. 25, **sendo imperioso reconhecer que nelas não se esgotam as possibilidades de configuração dos pressupostos da contratação direta por inexigibilidade.**”

Até pouco tempo tinha-se a ideia de que a “inviabilidade de competição” configurava-se **apenas** quando o objeto ou serviço pretendido só pudesse ser fornecido ou prestado por pessoa única, ou seja, quando apenas um determinado fornecedor, tido como exclusivo, pudesse satisfazer os interesses da Administração. Obviamente tal conclusão não é equivocada, pois é o que expressamente dispõe o inciso I do art. 25 da Lei 8666/93. Entretanto, sugerir que essa é a única interpretação do dispositivo em análise é uma tese ultrapassada.

A interpretação da expressão “inviabilidade de competição”, conforme suscitado, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Neste contexto, pode-se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único prevista no inciso I, e, obviamente, além dos casos inseridos nos incisos II e III, **pode se dar por contratação de todos**, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos serão contratados.



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

---

Nesta esteira vejamos os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby (Coleção de Direito Público. 2008. Pg. 538):

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.”

Parece claro que, se a Administração convoca profissionais **dispondo-se a contratar todos os interessados** que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também estamos diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, **não haverá competição** entre os interessados. Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de **Credenciamento**.

## 2.1 - A figura do credenciamento

### 2.1.1 - Base legal.

Cumprе salientar de antemão que inexistе no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate sobre o sistema do credenciamento. Desta maneira, em um primeiro momento, poderia se questionar se a adoção de tal sistema não esbarraria no Princípio da Legalidade. A resposta é não. Conforme já exposto, a figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo, um sistema para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8666/93.

Neste ínterim, vale mencionar o recente Acórdão do Tribunal de Contas da União, transcrito abaixo:

**Enunciado** - É possível a utilização de credenciamento - hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 - para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

---

chamamento. Acórdão 784/2018-Plenário - de 11/04/2018 –Licitação - Inexigibilidade de licitação – Credenciamento.

Ressalte-se ainda que em diversas outras oportunidades o Tribunal de Contas da União adotou o mesmo posicionamento, que, inclusive, foi adotado também pelos Tribunais de Contas Estaduais, podendo-se afirmar com certeza que está pacificado o entendimento no sentido da legalidade do sistema de credenciamento.

Não obstante, um detalhe importante deve ser observado. Falo aqui em inexistência de norma geral específica que regre a prática do credenciamento por não haver uma legislação geral que o fundamente, tal como ocorre com o procedimento licitatório (Lei 8.666/93). Entretanto, cabe esclarecer que alguns Estados se preocuparam em regravar tal sistema quando da elaboração das suas próprias Leis de Licitações, como é o caso do Estado do Paraná, **que regulamenta o credenciamento nos artigos 24 e 25 da Lei 15.608/2007, ainda que superficialmente**. Os demais Entes que não editaram tais leis continuam sem um regramento específico para o credenciamento, o que não significa dizer que estão impossibilitados de utilizá-lo.

## 2.2 - Conceito e requisitos.

Adilson Abreu Dallari conceitua credenciamento como “o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa-fé.”

Pode-se dizer ainda, de uma maneira mais simples, que o credenciamento é um método, um sistema pelo qual irá se efetivar uma contratação direta (pois lembre-se, trata-se de inexigibilidade), onde o Poder Público não seleciona apenas um participante, mas sim, pré-qualifica todos os interessados que preenchem os requisitos previamente determinados no ato convocatório.



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

Neste caso, há uma necessidade que a Administração Pública pretende suprir mediante contrato, contudo, diferentemente do que ocorre na praxe, onde há apenas um vencedor, e, por consequência, apenas um contratado, no sistema de credenciamento não se objetiva um único contrato, mas vários, sendo que todos podem atender perfeitamente o objeto pretendido pelo Poder Público.

Mas é óbvio que o sistema de credenciamento está sujeito a alguns requisitos. E parece óbvio também que os princípios norteadores do procedimento licitatório devem ser observados para os casos de credenciamento, no que se aplicarem. Entretanto, destaca-se aqui dois requisitos que considera-se de suma importância para se manter a lisura de tal mecanismo.

O primeiro que merece destaque, sem dúvida, é o dever de dar **publicidade** ao ato do credenciamento. Tal requisito é facilmente compreendido analisando um simples fato: se o credenciamento encontra amparo na inexigibilidade para a contratação de todos os interessados, não faz sentido a Administração Pública não tornar público o ato de convocação, pois, caso não seja dada a devida publicidade, muito provavelmente pode haver algum interessado que não tinha ciência do credenciamento. Caso haja algum interessado que não foi credenciado porque não tinha ciência do ato, obviamente não houve a contratação de todos, fato este que descaracterizaria a inexigibilidade em decorrência da inexistência da inviabilidade de competição.

**Esta publicidade deverá ser nos moldes daquela estabelecida no artigo 21, I a III, da Lei nº 8.666/93, ou seja, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, se os recursos forem provenientes da União, ou no Diário Oficial do Estado, em se tratando de dinheiro advindo dos cofres públicos estaduais ou da municipalidade, e em jornal de grande circulação local, a fim de que os interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema.**

Ainda sobre este tema é relevante salientar que o ato convocatório deve estabelecer os critérios objetivos de qualificação, como se licitação fosse, não se podendo credenciar os interessados por uma avaliação meramente subjetiva da autoridade administrativa. Deve haver um ato convocatório com todos os requisitos a serem cumpridos para a qualificação e credenciamento de cada interessado.



# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

Outro requisito importante e que merece especial relevo é a necessidade, ou melhor, obrigatoriedade, de credenciar todos os interessados que atendam as condições do chamamento. Conforme já explicitado anteriormente, o fundamento do credenciamento é a inexigibilidade para a contratação de todos. Portanto, seria incoerente com o conceito já apresentado, e até mesmo com a interpretação até aqui exposta, realizar um chamamento público para credenciamento de profissionais de um determinado setor e, ao final, declarar um vencedor, mesmo havendo outros interessados que igualmente preencham os requisitos exigidos pelo Poder Público e satisfaçam os interesses da Administração Pública. Se esta for a intenção da autoridade administrativa, indubitavelmente estamos diante de um procedimento licitatório, não se configurando, portanto, o credenciamento por inexigibilidade.

No credenciamento não há apresentação de propostas, pois o valor a ser pago já foi fixado pela Administração, ou seja, não há competição, então, desta forma, não há como se declarar um vencedor. Todos são igualmente credenciados. O Anexo I do Edital traz a tabela de Especialidades, com seus respectivos valores.

Estes dois requisitos merecem um maior destaque, pois são eles que caracterizam e dão forma ao sistema do credenciamento. A ausência de qualquer deles inviabiliza a utilização deste mecanismo porque desconfigura a inviabilidade de competição, exigência máxima e primordial para a efetivação de uma contratação por inexigibilidade. Mas é evidente que o credenciamento se subordina também aos demais princípios do Direito Administrativo, devendo-se observar, em especial, os Princípios norteadores do procedimento licitatórios elencados no art. 3º da Lei 8666/93.

### **2.3 A viabilidade do sistema de credenciamento.**

O sistema do credenciamento traz algumas praticidades à Administração Pública, pois, evidentemente, desburocratiza suas ações com a diminuição do número de procedimentos licitatórios e melhor aproveita os recursos públicos, vez que o preço a ser pago pela prestação do serviço estará previamente definido no próprio ato de chamamento dos interessados.

Conforme leciona Sônia Y. K. Tanaka (Sistema de credenciamento, 2003, Pg. 336) “a vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação





# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço.”

A propósito, não é a toa que o Tribunal de Contas da União vem aceitando perfeitamente a adoção de tal mecanismo para a contratação de diversos serviços.

Diversas tem sido as decisões do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados aprovando o sistema do credenciamento para os mais variados serviços. É claro que para cada área deve-se ter um cuidado especial, mas, em geral, o atendimento dos requisitos expostos pelo TCU satisfazem o credenciamento para a maior parte dos serviços.

### **3. Conclusão**

Embora ainda não haja um regramento específico para o sistema do credenciamento, à exceção de alguns Estados que inseriram tal mecanismo em suas leis de licitações, referida prática é usual e perfeitamente aceita pela jurisprudência, pelas orientações dos Tribunais de Contas e pela escassa doutrina que aborda o tema.

Isto porque o art. 25 da Lei 8666/93, ao estabelecer a figura da inexigibilidade de licitação, não limita a interpretação da inviabilidade de competição, podendo ser esta configurada pela existência de fornecedor exclusivo, ou, conforme demonstrado, pela contratação de todos os interessados, vez que igualmente não haverá competição.

Entretanto, o fato de não haver um regramento específico não significa dizer que o mesmo não deverá observar certos requisitos. Parece claro que os Princípios que norteiam o procedimento licitatório devem ser igualmente observados neste sistema.

O credenciamento é extremamente viável para a contratação que se pretende, visto que, ter-se-á uma desburocratização na administração pública com o desafogamento do procedimento licitatório, além de ser prática viável economicamente ao erário, pois o valor a ser pago pela prestação do serviço já está previamente estabelecido pelo próprio Poder Público.

Portanto, tem-se entendido como formalmente legal a figura do credenciamento com fundamento na inexigibilidade de licitação, frente a inviabilidade de competição para a contratação





# ESTADODOPARÁ

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA

PAÇO MUNICIPAL DOM JOSEPH PATRICK HANHAN

TRAV. VEREADORA VIRGOLINA COELHO, Nº 1.145 - BAIRRO SÃO LUIZ II

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA - PARÁ

CEP 68540-000

Site: [www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br](http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br)

---

de todos os interessados que preencham as condições do chamamento, razão pela qual manifesto favoravelmente ao prosseguimento do presente procedimento de credenciamento.

Pelo exposto, esta Procuradoria Geral opina pelo prosseguimento do presente certame, com base na fundamentação exposta neste parecer.

É o parecer S.M.J.

Conceição do Araguaia-PA, 06 de janeiro de 2020.

**DIOGO RODRIGO DE SOUSA**

PROCURADOR GERAL