

Proc. Administrativo 3- 1.000/2024

De: Pedro P. - CONSULT-EXTR

Para: ST- LC- CT - Setor de Licitações e Contratos

Data: 04/09/2024 às 09:11:47

Setores envolvidos:

ST - DIRE-ADM, GP, ST- LC- CT, PGM, SESAU, CONSULT-EXTR, CAPS

Processo - Inexigibilidade - Credenciamento de Residenciais Terapêuticos

Segue parecer jurídico.

—

Pedro Henrique Piccini
Consultor Jurídico

Anexos:

PARECER_JURIDICO_Preliminar_Credenciamento_Residenciais_Terapeuticos.pdf

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico em minuta de Edital de Credenciamento

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: “Credenciamento de pessoas jurídicas que prestam serviços de Residenciais Terapêuticos, para acolhimento aos usuários do Sistema Único de Saúde do Município de Xanxerê-SC”

I. RELATÓRIO

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Licitatório, cujo objeto refere-se ao “Credenciamento de pessoas jurídicas que prestam serviços de Residenciais Terapêuticos, para acolhimento aos usuários do Sistema Único de Saúde do Município de Xanxerê-SC”.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente destacadas abaixo.

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**) e Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);
- III. Minuta do **Edital de Credenciamento por Inexigibilidade** e **Minuta do Contrato**;

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

*(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação.** Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.¹ (...) (Grifei)*

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei)

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de Processo que faz referência a um **CRENCIAMENTO** por **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**. Fundamenta-se o presente credenciamento conforme redação do artigo 74, inciso IV e art. 79 da Lei nº 14.133/21, vez que aplicado este procedimento as situações em que verificada **a inviabilidade de competição entre os interessados**. Veja-se a redação do art. 74, inc. IV, senão:

*Art. 74. 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** (...)*

O Credenciamento é o procedimento por meio do qual a Administração Pública credencia, mediante chamamento público, fornecedores e/ou prestadores de serviços públicos nas hipóteses em que a natureza do serviço a ser prestado impossibilita estabelecer confronto entre os interessados, indicando que determinada necessidade da Administração Pública será melhor atendida mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, procedendo-se ao credenciamento dos interessados que atendam às condições estabelecidas no edital. Vejamos síntese do entendimento do Tribunal de Conta da União.

Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de participantes. PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA ASSESSORIA JURÍDICA Palácio do Executivo, Praça da Matriz, nº 01, Bairro Centro CNPJ 05.105.143/0001-81, São Sebastião da Boa Vista, Marajó, Pará. CEP 68.820-000 contratados". (Acórdão 3.567/2014 - Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler). (Grifei)

Nota-se, que o objetivo do presente certame é justamente viabilizar a contratação de pessoas jurídicas para a prestação do serviço de residência terapêutica para acolhimento mensal de pessoas com transtornos mentais, não havendo razão para proceder pela formalização de um processo licitatório por pregão, por exemplo, para escolha de uma instituição em detrimento de outra, **razão pela qual a realização do procedimento auxiliar de**

credenciamento é o instrumento que melhor se adequa aos interesses da Administração Pública. Pois bem!

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) **Termo de Referência**, nele constando todos os elementos substanciais ao fiel andamento da fase inicial do certame, como a definição do objeto, justificativa pela contratação, designação de servidores para a promoção da licitação e fiscalização da execução do objeto, entre outros documentos; (ii) **Dotação orçamentária**, indicando qual a fonte dos recursos orçamentários necessários para a eventual contratação; (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; e (iv) **Minuta do Edital e seus respectivos anexos**.

Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo Licitatório, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação,

acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária; (Grifei)

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*”, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a

adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
(Grifei)

Analisando detidamente o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram **parcialmente observados**.

De todo modo, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024², que trata da **elaboração da pesquisa de preços** para fins da determinação do preço estimado do processo.

Veja-se a redação do art. 5º, incisos I e II, e §1º, do citado Decreto, senão:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente (...) § 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

Conforme vê-se do parágrafo primeiro, devem ser priorizados os “parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos”. Analisando o ETP, mormente seu item de nº 8 – “Estimativa do Valor da Contratação”, verifica-se que os valores apresentados foram baseados na pesquisa de preço realizada junto a contratos já firmados pela Administração Pública; e, também, através de orçamentos junto a instituições de acolhimento que prestam os serviços que se pretende contratar (...). Veja-se:

² Estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral e para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do município de Xanxerê/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 720.000,00

Não há uma quantidade certa a ser estimada, pois a SMS não tem uma previsão de quantos pacientes mensalmente terão a indicação de acolhimento em um residencial terapêutico.

O que pode se estimar é um gasto mensal máximo com este serviço. Levando em consideração que atualmente a SMS possui 5 pacientes grau I de dependência acolhidos e a previsão de um paciente grau II a ser acolhido nos próximos dias, bem como considerar uma margem de segurança para as próximas internações que venham a ocorrer.

A Estimativa de gasto mensal é de até R\$60.000,00 (Sessenta mil reais) mensais. Sendo para o ano um valor de R\$720.000,00 (Setecentos e vinte mil reais)

Somente faz-se necessário recordar que: (i) é preciso seguir a ordem de prioridade da pesquisa de preços, na forma do Decreto Municipal, buscando-se, primeiramente, preços no Painel de Preços do Governo Federal (na hipótese de a busca restar inexitosa, necessário prestar tal informação no tópico “estimativa do valor da contratação” do ETP); (ii) quando houver a busca de preços através de fornecedores, necessário seguir aquilo que indicado no art. 5º, §2º do Decreto Municipal, conforme abaixo anexado:

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

- I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
- II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
 - a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão;
 - e) nome completo e identificação do responsável, e
 - f) validade da proposta não inferior a 90 (noventa) dias, salvo prazo diverso previsto no processo administrativo em curso.

Para mais além, fora apresentada no termo de referência a justificativa para a realização do credenciamento, a qual aduz:

A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) é constituída por um conjunto integrado e articulado de diferentes pontos de atenção para atender pessoas em sofrimento psíquico e com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com estabelecimento de ações

intersectoriais para garantia da integralidade e do cuidado. Os atendimentos em saúde mental, são realizados nas Unidades Básicas de Saúde e no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) existente na cidade, onde o usuário recebe assistência multiprofissional e cuidado terapêutico conforme a situação de cada pessoa. A RAPS tem como diretrizes: O respeito aos direitos humanos, garantindo a autonomia e a liberdade das pessoas; A promoção da equidade, reconhecendo os determinantes sociais da saúde; O combate a estigmas e preconceitos; a garantia do acesso e da qualidade dos serviços, ofertando cuidado integral e assistência multiprofissional, sob a lógica interdisciplinar; A atenção humanizada e centrada nas necessidades das pessoas; O desenvolvimento de estratégias de Redução de Danos, dentre outros. A RAPS foi definida pela Portaria GM/MS 3.088/2011, incorporada na Portaria de Consolidação 03/2017 a qual recomenda a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental. Um dos pontos de atenção do RAPS são os Serviços de Residencial Terapêutico (SRT), que são definidas como moradias inseridas na comunidade, destinadas a acolher e cuidar das pessoas em sofrimento psíquico graves e persistentes, egressas de internações psiquiátricas de longa permanência em hospitais psiquiátricos e hospitais de custódia, que não possuam suporte social e laços familiares. Os Residenciais Terapêuticos configuram-se como dispositivo estratégico no processo de desinstitucionalização. O caráter fundamental do SRT é ser um espaço de moradia que garanta o convívio social, a reabilitação psicossocial e o resgate de cidadania do sujeito, promovendo os laços afetivos, a reinserção no convívio com as pessoas e a reconstrução das referências familiares. Atualmente, o município de Xanxerê não possui Residencial Terapêutico para acolher os pacientes que se enquadram para serem acolhidos nestes locais, e, eventualmente recebe determinações judiciais, recomendações do Ministério Público e encaminhamentos de outras áreas para alocar estes pacientes em Residenciais Terapêuticos. Portanto, é necessário a contratação deste serviço, através de credenciamento de pessoas jurídicas que desenvolvem este trabalho. A boa política de saúde mental é um dos pilares fundamentais para uma sociedade mais solidária, acolhedora, resiliente e justa. Compreender a relevância do cuidado em saúde mental é essencial para garantia da integralidade do cuidado à saúde. (Grifei)

Importante ressaltar, igualmente, como foram definidos os critérios de distribuição de demanda e os critérios de ordem de contratação, assim definidos no Termo de Referência:

*Segundo Artigo 79 em seu inciso I, a contratação do Credenciado deverá ser I-paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; e Parágrafo Único, inciso 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; Os critérios a serem levados em consideração serão: A disponibilidade de vaga de imediato, ou a Empresa que antes disponibilizar de vaga. A distância. A Empresa que estiver na menor distância da cidade de Xanxerê. (ou seja, se mais de uma empresa Credenciada oferecer vaga será escolhida a que estiver mais próxima ao município).*

Cabe somente ressaltar que ausente nos documentos da fase preparatória justificativa pela exigência de que a empresa credenciada, - eventual contratada -, possua instalações com até 600km de distância do município de Xanxerê.

Ainda, de ressaltar que é necessário informar no TR ou ETP, se o serviço que se busca contratar é “contínuo” (nos termos da lei), e, assim sendo, necessário fixar qual será o índice de reajustamento de preços caso o contrato seja prorrogado.

Cabe destacar, por fim, que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelos Secretários Requisitantes, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363³**, de 18 de outubro de 2023.

II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: objeto; dos procedimentos e da remuneração; dotação orçamentária; anexos; datas, locais e horários para o credenciamento; condições de participação; apresentação dos documentos para credenciamento; documentos de habilitação;

³ Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

descredenciamento; modelo de execução do objeto; critérios de medição e de pagamento; prazos; sanções e outras disposições.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão bem definidos e adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

*Art. 25. O edital deverá conter o **objeto da licitação** e as regras relativas à **convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento**. (Grifei)*

No entanto, imperioso apontar que: (i) a aplicação de índice, ultrapassado o prazo de 12 (doze) meses da contratação (qual deverá ser informado pela agente de contratação), refere-se a cláusula de reajuste, devendo ser retirada a disposição de que fala em “reequilíbrio econômico-financeiro”.

Assim, verifica-se que o Edital fora elaborado em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da Presente **Inexigibilidade (Credenciamento)** pretendida pela Administração Pública, **desde que sejam procedidas as alterações definidas no tópico II.II.I (TR e ETP) e II.II.II (Edital).**

São os termos do parecer, reitera-se, meramente opinativo e orientador.

Xanxerê/SC, 04 de setembro de 2024.

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: A6CE-AF72-301E-684A

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 04/09/2024 09:12:09 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/A6CE-AF72-301E-684A>