



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Processo nº 209416/2020 **PGENet nº.** 2020.02.007648
Origem/Interessado Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG
Assunto Credenciamento de Médicos Perito.
Parecer nº 3.033/SGAC/PGE/2020
Local e Data Cuiabá, 28/10/2020
Procurador Leonardo Vieira de Souza

DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS. ART. 25, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93. DECRETO ESTADUAL Nº 840/2017. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA NOS TERMOS DO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSÁRIA RESERVA DE EMPENHO. NECESSIDADE DO CHECK LIST SER INSTRUÍDO CONFORME ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO ESTADUAL Nº 1.147/17 E IN Nº 01/CPPGE/2017. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO CONDES. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. AUSENTE COMPROVANTE DE REGISTRO DO SIAG. AJUSTES NA MINUTA DE EDITAL E CONTRATO. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DESDE QUE SUPRIDAS AS IRREGULARIDADES.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de processo encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado para emissão de parecer conclusivo acerca da **minuta de edital de credenciamento** pelo qual a **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT** visa ao credenciamento de médicos peritos para instrução de processos de licença para tratamento de saúde (LTS), licença por motivo de doença em pessoa da família (LSF), licença à gestante



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

(LGE) e readaptação de função de periciandos munidos de guia de encaminhamento devidamente preenchida e assinada, conforme condições e especificações constantes no procedimento de credenciamento.

O valor estimado da contratação é de R\$ 2.583.000,00 (dois milhões quinhentos e oitenta e três mil), conforme planilha de previsão de custo fl.65.

Constam dos autos os seguintes documentos:

1. C.I n.º 48/2020 – COM/SGP, fl.02;
2. Termo de referência (cancelado), fls.03/13;
3. Edital de credenciamento, fls.14/16;
4. Portaria, fls.17/19;
5. Minuta de contrato de credenciamento de médicos peritos, fls.20/24;
6. Despacho nº 058/2020/SGP/SEPLAG, fl.25;
7. Despacho n.º487/2020/SAAS/GAB/SEPLAG, fl.26;
8. Despacho nº170/2020/SUADM/SAAS/SEPLAG, fl.27;
9. Despacho nº 094/2020/SGP/SEPLAG, fl.28;
10. Termo de referência (cancelado), fls.29/39;
11. Edital de credenciamento, fls.40/42;
12. Portaria, fls.43/44;
13. Minuta do contrato de credenciamento de médicos peritos,

Este documento é cópia fiel do original assinado eletronicamente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA:07168166441. Para verificar o original, acesse o site <http://cpj.pge.mt.gov.br:8080/autenticidade-convencional> e clique em "Verificar Documento". SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 376FE6



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

fls.45/49;

14. Despacho nº 521/2020/COM/SEPLAG, fl.50;
15. Despacho nº 527/2020/SAGP/SEPLAG, fl.51;
16. Despacho nº 003/2020/SUDEVSS/SEPLAG, fl.52;
17. Termo de Referência n.º01/2020/COM/SGP/SAGP/SEPLAG,
fls.23/66;
18. Edital de credenciamento, fls.67/78;
19. Minuta de portaria, fls.79/81;
20. Minuta da comissão de credenciamento, fl.82;
21. Despacho nº 930/2020, fl.83;
22. Despacho nº015/2020, fl.86;
23. Despacho nº 827/2020/SAGP/SEPLAG/MT, fl.87;
24. Despacho, fl.88;
25. Despacho nº 789/2020/GAB/SAAS/SEPLAG, fl.89;
26. Minuta do contrato de credenciamento de médicos peritos,
fls.90/98;
27. Despacho de encaminhamento, fl.99;

É o relatório.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas, e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

2.2 DA POSSIBILIDADE E DOS REQUISITOS PARA CONTRATAÇÃO VIA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - CREDENCIAMENTO

A contratação direta sem a realização de licitação é excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, consoante alude o art. 37, XXI, da CF, ressalvando que os casos de contratação direta devem ser especificados na legislação.

O artigo 2º da Lei nº 8.666/93 prevê a exigência de licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetuadas pela Administração Pública com terceiros, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



em que a licitação deixa de ser obrigatória.

Sendo assim, a Lei 8.666/93 prevê nos artigos 17, incisos I e II e 24 as hipóteses de dispensa e, no artigo 25, as hipóteses de inexigibilidade de licitação, que são as duas modalidades de contratação direta.

A diferença substancial existente entre a dispensa e a inexigibilidade de licitação é que nos **casos de inexigibilidade não há possibilidade de competição**, sendo que nos casos de dispensa a possibilidade de competição existe, no entanto a lei faculta a dispensa do processo licitatório deixando a decisão à Administração no exercício de sua competência discricionária.

Desta forma, conclui-se que a ausência dos pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos necessários para a realização da licitação, com lastro na inviabilidade de competição, configura o que a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 8.666/93) denominou de inexigibilidade de licitação, conforme dispõe o seu artigo 25, sendo que, **uma vez caracterizada tal situação, a decisão de não realizar o certame é vinculada**, não restando alternativa à Administração senão a contratação direta:

“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.”



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

O ilustre Doutrinador Marçal Justen Filho¹ esclarece sobre as hipóteses de inexigibilidade de licitação, vejamos:

“Os casos típicos de inexigibilidade ocorrem nas hipóteses de existência de um único fornecedor ou prestador de serviço que atende aos requisitos necessários a satisfação do interesse público. Contudo, deve-se destacar que a inviabilidade de competição não compreende um conceito simples, nem corresponde a uma ideia única.

Trata-se de um gênero, que congrega em sua estrutura diferentes modalidades, como ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição objetiva da prestação. Em síntese, a inviabilidade de competição é uma consequência, que poderá ser resultado de diferentes causas consistentes nas inúmeras hipóteses de ausência dos pressupostos básicos da licitação”

(...)

É imperioso destacar que o caput do art. 25 da Lei 8.666/1993 é dotado de função autônoma, de modo que a contratação direta poderá se justificar direta e exclusivamente por meio dele. Não é necessário que a hipótese seja verificada em um dos incisos do mencionado artigo, os quais apresentam, como dito anteriormente, natureza meramente exemplificativa”

A inexigibilidade ocorre quando a Administração se depara com uma contratação onde a competição é inviável. Não se trata apenas de hipóteses de um único fornecedor de determinado produto ou serviço, podendo ocorrer a inviabilidade de competição quando o serviço ou produto possa ser fornecido por todos os fornecedores que preencherem requisitos impostos pela administração e aceitaram a pagar o valor que ela estabelecer para aquele serviço.

Uma das situações reconhecidas pela doutrina e jurisprudência como inexigibilidade de licitação é a figura do credenciamento, no qual a Administração, por meio de um edital, credencia todos os interessados a prestarem determinado serviço.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 8.666/1993. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 483.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



Segundo a Doutrinadora Raquel Melo Urbano de Carvalho² o credenciamento é “a hipótese de inexigibilidade, em que a Administração aceita como colaborador todos aqueles que, atendendo as motivadas exigências públicas, manifestem interesse em firmar contrato ou acordo administrativo (credenciamento).

Desse modo, quando houver a possibilidade de contratação de forma ampla, em que todos os interessados que preencham os requisitos exigidos pela Administração e tenham interesse, possam se cadastrar e fornecer o serviço, a Administração valer-se do instituto do credenciamento.

Vejamos os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby³:

“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.”

No credenciamento inexistente a chamada *relação de exclusão*, tendo em vista que todos os interessados em contratar com a Administração Pública que demonstrarem atender as suas exigências podem ser contratados. Ao reconhecer que o procedimento licitatório só é viável nas situações em que se verifica tal relação de exclusão, isto é, em que a Administração escolhe determinada pessoa ou grupo limitado de pessoas para contratar, chega-se à conclusão de que tal hipótese configura inviabilidade de competição e, por conseguinte, inexigibilidade de licitação pública.⁴

² CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. O Sistema de Registro de Preços: um reforço à obrigatoriedade de licitar. In. Direito do Estado: questões atuais. Salvador: JusPodivm, 2009. P. 70

³ JACOBY, Jorge Ulisses, Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 195.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Nessa seara, Sidney Bittencourt⁵ aduz que não há competição na hipótese em que é fixado o valor que se pretende pagar pelo objeto pretendido e a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e satisfaçam os requisitos estabelecidos.

O Tribunal de Contas da União reconhece o credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação, vejamos:

“6. A questão da inexigibilidade de licitação para realização do “credenciamento” foi objeto de vasta análise no âmbito do Tribunal (TC nº 008.797/93-5). Inicialmente, o procedimento foi sugerido pela Comissão constituída, para oferecer proposta de modificação das normas de assistência médica complementar do Tribunal (OS nº 49/92), e em seguida, analisado pela então Secretaria Jurídica – SEJUR, pelo Chefe do Serviço de Controle de Afastamento e Benefícios Médicos – SCABM e pela Secretaria de Auditoria, que concluíram pela legalidade da contratação de serviços de saúde, com inexigibilidade de processo licitatório, utilizando-se o critério do credenciamento” (TCU, Decisão 104/95 – Plenário)

Ressalte-se, no entanto, que a inexigibilidade de licitação será efetuada por meio de um procedimento com a observância dos princípios que regem a Administração, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; buscando a seleção do contrato mais adequado e vantajoso à Administração.

O TCU⁶ indicou alguns requisitos que devem ser observados no procedimento de credenciamento, notemos:

- a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;*
- b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;*
- c) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.*

O credenciamento se apresenta como uma ferramenta essencial para

⁵ BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem licitação. São Paulo: Almedina, 2016. P. 315.

⁶ TCU. Acórdão 5178/2013-Primeira Câmara, TC 023.697/2011-3.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

contratações de determinados serviços na Administração Pública. A própria Corte de Contas reiterou que o credenciamento trata-se de hipótese de inviabilidade de competição, sendo adotado quando a Administração tem por objetivo dispor do maior número possível de prestadores de serviços, vejamos:

“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 contratados”⁷

“21. E, no caso da inexigibilidade de licitação, o referido Manual de Orientações exemplifica que ela pode ocorrer quando houver incapacidade de se instalar concorrência entre os licitantes, como no caso de haver somente um prestador apto a fornecer o objeto a ser contratado, ou na hipótese de o gestor manifestar interesse de contratar todos os prestadores de serviços de seu território de uma determinada área desde que devidamente especificada no edital.

22. Assim, quando a licitação for inexigível porque o gestor manifestou o interesse de contratar todos os prestadores, ele poderá adotar o procedimento de chamada pública, por meio da abertura de um edital e chamar todos os prestadores que se enquadrem nos requisitos constantes do edital para se cadastrarem e contratarem com a Administração Pública.

23. Tem-se por claro que a inexigibilidade, no presente caso, não se deu pela singularidade do objeto, mas sim pelo interesse de contratar todos os prestadores de serviços na área de saúde que atendessem os requisitos do edital de chamamento”⁸

“Não consigo enxergar onde, ou em que medida, o Credenciamento 1/2014 teria afetado o direito de licitar. O que vejo é que tal direito se refere à opção da Administração Pública e que o próprio Tribunal já afirmou a regularidade da utilização do credenciamento como alternativa viável em casos cujas particularidades do objeto contratado indiquem a inviabilidade de competição (incompatibilidade com o procedimento licitatório) ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública.”⁹

No âmbito do Estado de Mato Grosso, o Decreto Estadual nº 840/2017 traz em seu artigo 113 as hipóteses de admissão do credenciamento, vejamos:

“Art. 113 Será admitido o credenciamento de empresas ou pessoas físicas quando inexigível a realização de licitação, decorrente da possibilidade de seleção de todos

⁷ TCU. Acórdão 3567/2014-Plenário. Acórdão 784/2018

⁸ TCU. Acórdão 784/2018-Plenário.

⁹ TCU. Acórdão 1545/2017-Plenário.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA.07168166441. Para visualizar o original, acesse o site <http://cpj.pge.mt.gov.br:8080/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 209416/2020 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 376FE6



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

os interessados que preencham os requisitos editalícios.

§ 1º O órgão ou entidade interessado em realizar credenciamento deverá publicar, com os mesmos requisitos de publicidade exigidos para o Pregão, edital de credenciamento que contenha:

I - os critérios mínimos de credenciamento, com exigências objetivas e documentalmente verificáveis;

II - a possibilidade de credenciamento durante todo o período necessário de prestação do serviço e de número indeterminado de prestadores de serviços, desde que atendidos os critérios mínimos de credenciamento;

III - as exigências mínimas e condições de prestação do serviço, com parâmetros objetivos de verificação da qualidade, com a possibilidade de descredenciamento no caso de descumprimento;

IV - a forma de cálculo e pagamento da remuneração do prestador de serviço, sempre por critérios objetivos e claros;

V - as sanções aplicáveis e respectiva dosimetria por falhas na prestação do serviço;

VI - quando necessário, critérios objetivos de escolha alternada entre os prestadores de serviços credenciados, por sistema de rodízio que possibilite a contratação de todos os credenciados, desde que a demanda de serviço seja compatível.

§ 2º O credenciamento será admitido durante todo o período de vigência do edital e deverá gerar contrato com o respectivo credenciado.”

Como podemos observar tanto na doutrina como na jurisprudência, o instituto do credenciamento vem sendo utilizado pela Administração Pública e reconhecida sua legalidade.

Após analisadas e discutidas a possibilidade de realizar credenciamento na Administração Pública, vejamos agora o pedido de análise de credenciamento de médicos periciais, **para instrução de processos de licença para tratamento de saúde (LTS), licença por motivo de doença em pessoa da família (LSF), licença à gestante (LGE), e readaptação de função de periciandos munidos de guia de encaminhamento devidamente preenchida e assinada, conforme condições e**



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

especificações constates no procedimento de credenciamento.

A Administração, ao realizar a contratação por meio de credenciamento, deve ater-se aos demais requisitos trazidos na Lei nº 8.666/93 quanto aos procedimentos da inexigibilidade de licitação, presentes no artigo 26, e exigir os documentos dos artigos 27 a 31, no que couber, aos interessados.

Além desses requisitos, importante observar, aos procedimentos trazidos pelo Decreto Estadual nº 840/2017 e as demais normas estaduais regulamentadoras da matéria.

2.3 DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO ARTIGO 3º DO DECRETO ESTADUAL Nº 840/2017

Especificamente na fase preparatória, a Administração deve observar os requisitos exigidos pelo art. 3º do Decreto Estadual nº 840/2017:

Art. 3º Os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis, serão autuados, protocolados, numerados e devendo ser instruídos em sua fase interna pelo menos com os seguintes documentos:

- I - requisição da área demandante do órgão acompanhado do termo de referência ou projeto básico;
- II - autorização para abertura do procedimento de aquisição;
- III - comprovante de registro do processo no SIAG - Sistema de Aquisições Governamentais;
- IV - preço de referência consistente em comprovada pesquisa de mercado;
- V - indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa;
- VI - aprovação do CONDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, quando for o caso;
- VII - definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados;
- VIII - minuta do edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- IX - ata de registro de preço (ARP) e respectivos anexos, quando tratar-se de adesão de ARP;
- X - checklist de conformidade quanto aos documentos enumerados neste artigo e quanto a eventuais apontamentos formulados no parecer jurídico; **(Redação do inciso dada pelo Decreto Nº 219 DE 21/08/2019);**
- XI - parecer jurídico conclusivo emitido pela Procuradoria-Geral do Estado. **(Redação do inciso dada pelo Decreto Nº 219 DE 21/08/2019).**
- XI - checklist de verificação de conformidade da existência dos documentos anteriormente enumerados.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA. Para visualizar o original, acesse o site <http://cpj.pge.mt.gov.br:8080/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 209416/2020 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 376FE6



Governo do Estado de Mato Grosso

PGE - Procuradoria Geral do Estado

§ 1º Deverão os órgãos e entidades observar e atender ao Decreto vigente que trata dos limites de valores para envio dos procedimentos ao CONDES, contendo no mínimo os documentos descritos nos incisos I, II, III, IV e V deste artigo, acompanhados de checklist de verificação de conformidade lavrado pelo secretário adjunto sistêmico e despacho de encaminhamento da autoridade do órgão/entidade

§ 2º O CONDES poderá, em casos de objeto relevante sob o ponto de vista financeiro e social, aprovar a continuidade do procedimento de aquisição com a determinação de remessa do processo para análise da Controladoria-Geral do Estado quanto aos aspectos de sua competência. **(Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 219 DE 21/08/2019).**

§ 3º Os anexos a que se refere o inciso IX deste artigo são cópia do edital, cópia da ata de registro de preço que será aderida, vantajosidade da aquisição e o documento de aceite da empresa fornecedora e do órgão gerenciador quando se tratar de uma adesão carona a ata de outro órgão ou entidade pública.

§ 4º Deverá o ordenador de despesa ou quem designado, realizar o aproveitamento dos autos, bem como a republicação do Edital, em quaisquer casos de frustração da continuidade do procedimento nos moldes de sua instalação, sempre com as alterações e as adaptações que se fizerem necessárias. **(Parágrafo acrescentado pelo Decreto Nº 219 DE 21/08/2019).**

A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto Estadual nº 840/17, conjugados às regras da Lei nº 8.666 de 1993, necessários à instrução do processo administrativo de inexigibilidade de licitação, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências posteriores à presente manifestação jurídica.

2.3.1. REQUISIÇÃO DA ÁREA DEMANDANTE, TERMO DE REFERÊNCIA E JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS

O termo de referência ou plano de trabalho constitui documento inaugural da contratação, na medida em que se presta à orientação do futuro contratado, com relação àquilo que deverá fornecer, assim como da própria Administração, que com ele define exatamente as necessidades a serem atendidas mediante a celebração do ajuste.

Em sua elaboração, o órgão deve atentar para os requisitos descritos no Decreto Estadual nº 840/17 e na Lei nº 8.666/93.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Desta forma, o termo de referência ou plano de trabalho, segundo o art. 4º do Decreto nº 840/17, deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. Assim, transcreve-se, *in verbis*:

Art. 4º O Termo de Referência ou Plano de Trabalho é instrumento, que servirá de base para elaboração do edital, deverá dispor as razões e interesse público determinantes para a contratação do objeto pretendido, devendo anexar as documentações que subsidiam a necessidade em sua quantidade, especificação e especificidade.

§ 1º Deve ser elaborado pela unidade requisitante do objeto da contratação, apoiando-se à unidade de aquisições nos aspectos técnicos de compras públicas, e deverá conter minimamente:

- I - descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;**
- II - critérios de aceitação do objeto;**
- III - valor estimado do bem ou serviço, considerando os preços praticados no mercado;**
- IV - valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, quando for o caso;**
- V - prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;**
- VI - cronograma físico-financeiro, se for o caso;**
- VII - deveres do contratado e do contratante;**
- VIII - prazo de garantia, quando for o caso;**
- IX - procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;**
- X - sanções por inadimplemento.**

Nestes termos, registre-se a juntada da requisição da área demandante, bem como as devidas justificativas presentes no Termo de Referência nº 01/2020/CPM/SGP/SAGP/SEPLAG às fls.53/65, atendendo ao que preceitua o art. 4º do Decreto Estadual nº 840/17, que dispõe que tal documento deve conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato.

Assim, compete à área demandante justificar as razões e interesse



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

público determinantes para a contratação do objeto pretendido, o que foi atendido.

Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

Por tal motivo, não será emitida manifestação sobre o conteúdo técnico ou discricionário da especificação e formatação do objeto. Contudo, devemos abordar alguns aspectos fundamentais que, embora se aproximem do campo técnico, também influem na legalidade do feito e, portanto, não podem ser ignorados.

No presente caso, consta a justificativa descrevendo a necessidade da contratação pela área responsável e autoridade competente, conforme disposto no item 3 do termo de referência (fls. 54/55), vejamos:

3-JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA CONTRATAÇÃO

3.1 O Estatuto do Servidor (Lei Complementar nº04/1990 e suas alterações) prevê que a posse e exercício de cidadãos nomeados e cargos públicos seja precedida de avaliação médico pericial e institui certos direitos que também precedem de avaliação médico pericial, como a licença para tratamento de saúde e a readaptação de função, entre outros. Trata-se de averiguação da capacidade laboral do servidor para o exercício das atribuições do cargo. Todavia, mister salientar que a Lei também possibilita que o servidor se afaste do exercício das atribuições caso comprovadamente seus dependentes, consanguíneos, colaterais ou afins, necessitem de supervisão para melhor resposta ao seu tratamento médico.

A unidade administrativa responsável por realizar tais avaliações médico periciais é a Perícia Médica Oficial do Poder Executivo, instituída pela Lei da Perícia (Lei Complementar nº 128, de 11 de julho de 2003, alterada pela Lei Complementar nº247, de 12 de julho de 2006), não possuindo posto de atendimento ativos em diversas regiões do Estado de Mato Grosso. Na prática, essa situação transfere para o servidor público, e seus dependentes, o ônus de se deslocar centenas e até milhares de quilômetros até algum posto de atendimento da Perícia em outro município para ter acesso aos seus direitos.

Por um lado, não há na legislação que defina uma distância média ou máxima entre as unidades administrativas e os postos de atendimento da Perícia Médica. Por outro, uma análise tão somente baseada no bom senso sugere que a atual situação não é razoável. Registramos que no momento a Perícia Médica Oficial do Poder Executivo possui 04 (quatro) unidades localizadas no interior do Estado, a saber: Barra do



Governo do Estado de Mato Grosso

PGE - Procuradoria Geral do Estado

Garças, Cáceres, Rondonópolis e Sinop. Essas estruturas foram incorporadas ao patrimônio da extinta Secretaria de Estado de Administração – SAD, pela extinção da Autarquia Instituto de Previdência do Estado de Mato Grosso – IPEMAT.

Os postos em operação, Gerências Regionais denominadas no ornograma, apresentam problemas estruturais de hidráulica, elétrica, alvenaria, pintura, entre outros, além da falta, defasagem de equipamentos de trabalho e falta de médicos efetivos.

Para levar a diante a expansão da rede de atendimento da Perícia Médica, foram levantadas as seguintes alternativas, que foram descartadas ou aceitas conforme descrito abaixo:

3.1.1 Provedimento de pessoal efetivo por concurso público: Esta alternativa é a que mais respeita os princípios basilares da Administração Pública de legalidade e moralidade, e evita “indicações” para ocupar vínculos precários. Porém, o período de duração esperado de um processo de concurso público é demasiadamente longo. Contudo, frisamos é a melhor opção a longo prazo.

3.1.2. Provedimento de pessoal temporário por contratação temporária: não há estrutura física e de pessoal na maioria das cidades onde iremos credenciar, bem como não há previsão no ornograma atual da secretaria, a criação dessas estruturas gerariam gastos não previstos.

3.1.3. Terceirização: a gestão dos serviços de perícia médica é atividade fim da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Lei Complementar n.º566/2015), consubstanciada em funções de caráter permanente (Lei Complementar n.º 14/1992). Ademais, a atividade em questão é inerente à categoria dos profissionais da área do perfil médico, portanto, não pode ser objeto de terceirização (Resolução de Consulta no 14/2013 – TP do TCE-MT). Portanto, esta opção foi descartada.

3.1.4. Convênio com municípios: uma pesquisa preliminar verificou o não interesse ou capacidade dos municípios chave em firmar tal parceria. Além disso, não encontramos nenhum registro de outros estados que tenham celebrado esse tipo de parceria com seus municípios. Portanto, essa opção foi descartada.

3.1.5. Perícia Itinerante: Essa alternativa apresenta custos proibitivos. Por tanto, essa opção foi descartada.

3.1.6. Credenciamento de Médicos: A Lei da Perícia (Lei Complementar n.º 128/2003) prevê o credenciamento de médicos, e o custo variável dentro dos parâmetros orçamentários, o nível de capilaridade regional e de especialidades e o prazo de implantação favorecem esta alternativa. Além disso, a necessidade que gerou essa busca por uma solução foi a descontinuidade da prestação de serviço pelas Gerências Regionais em virtude da falta de médicos, e o credenciamento apresenta baixo risco nesse sentido, uma vez que “o afastamento de um credenciado não prejudica a execução do serviço, que continua sendo prestado pelos demais”. É a opção mais vantajosa para o momento.

3.2. Elegido o credenciamento iniciamos o detalhamento do objeto a ser contratado.



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

Neste processo, foram tomadas algumas decisões que merecem ser justificadas no âmbito deste termo de referência.

3.2.1. Credenciamento exclusivo de pessoas físicas, excluindo assim pessoas jurídicas: esta decisão decorre de uma questão administrativa. Em uma experiência passada em 2009, tivemos problemas administrativos em conseguir pagar uma clínica credenciada em Tangará da Serra que prestou serviços de avaliações médico periciais, levando a empresa a abandonar o vínculo pela baixa produtividade.

3.2.2. Contratação de avaliações médico periciais para finalidades restritas: dentre as finalidades das avaliações médico periciais que competem à Perícia Médica, algumas implicam em comprometimentos trabalhistas e financeiros maiores que outras. Diante disso, priorizou-se compartilhar com os credenciados a responsabilidade sobre aquelas de “menos comprometimento”. Além disso, do total de laudos emitidos pela Perícia Médica, as maiores incidências se referem: licença para tratamento de saúde (LTS), licença por motivo de doença em pessoa da família (LSF) e readaptação de função. Diante disso, priorizou-se compartilhar com os credenciados a execução daquelas de maior demanda. Considerando esses dois critérios, decidimos restringir o objeto desde credenciamento a avaliações médico periciais para instrução de processos de licença para tratamento de saúde (LTS), licença por motivo de doença em pessoa da família (LSF), licença à gestante (LGE) e readaptação de função.

Como podemos observar, a presente justificativa técnica abordou as necessidades da Administração em contratar médicos periciais, bem como indicou como modalidade e tipo de licitação a inexigibilidade por meio de credenciamento, cumprindo assim os requisitos trazidos pelo Decreto Estadual nº 840/17, artigo 3º inciso VII.

Quanto às demais justificativas e especificações trazidas, o administrador público deverá adotar as cautelas necessárias para assegurar que as estas correspondam àquelas essenciais ao serviço pretendido, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar o universo dos fornecedores, que deverá ser escolhido de forma justificada (art. 25 da Lei nº 8.666/93).

2.3.2 DA AUTORIZAÇÃO PARA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

A autorização para inexigibilidade da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 3º, inc. II do Decreto Estadual nº 840/17, constando atendida conforme indica o documento de fl.66.

2.3.3 DA COMPROVAÇÃO DE REGISTRO NO SIAG E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO A SEREM ADOTADOS

Com relação ao **comprovante do registro do processo no SIAG – Sistema de Aquisições Governamentais**, não constam dos autos qualquer comprovação neste sentido, **o que deve ser providenciado**, conforme exigência do art.3º, inc. III do Decreto Estadual nº840/2017.

Já a definição da modalidade e do tipo da licitação exigida no inciso VII do Decreto Estadual nº 840/17 está justificada por meio do item 3 – do termo de referência pela área técnica (fl.54).

2.3.4 DA PESQUISA DE MERCADO (INCISO IV DO ART. 3º DO DECRETO ESTADUAL Nº 840/17), JUSTIFICATIVA DE PREÇO (ART. 26, III DA LEI Nº 8.666/93)

Para contratação pretendida é necessário observar o disposto na Lei Complementar nº 128/2003 que prevê o credenciamento de médicos, e o custo variável dentro dos parâmetros orçamentários, senão vejamos:

Art. 6º Acrescenta-se ao item I do Anexo III da Lei nº 7.461, de 13 de julho de 2001, que dispõe sobre a Carreira dos Profissionais da Área Instrumental do Governo, o cargo de médico.

Parágrafo único O servidor que ocupar o cargo de médico perceberá de acordo com os Anexos I e II desta lei.

Art. 7º As despesas decorrentes desta lei serão custeadas pelo orçamento da Secretaria de Estado de Administração, suplementadas se necessário.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

O valor a ser pago por avaliação médico pericial realizada, evidenciada pela emissão de laudo pericial será de R\$ 100,00 (cem) reais, além disso, é importante considerar a contribuição sindical a ser recolhida adicionalmente pelo contratante, no valor de 20% (vinte por cento) sobre o valor pago. Na prática, por cada perícia médica custará o valor de R\$120,00 (cento e vinte) reais. O limite diário máximo de avaliações médico periciais será de 07 (sete) pericias/dia/médico credenciado.

Conforme anexo I do termo de referência (fl.65) consta planilha de previsão de custo estimado por cidade objeto da contratação, sendo a estimativa no valor anual de R\$ 2.583.000,00 (dois milhões, quinhentos e oitenta e três mil).

Assim, sendo a remuneração previamente fixada pela legislação, dispensável a pesquisa de preço no presente caso.

2.3.5 DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/EMPENHO

No que tange aos **recursos orçamentários** para custearem a pretendida contratação, cabe ao órgão licitante atentar-se às exigências da legislação financeira e orçamentária para a pretendida contratação, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, arts. 15 e 16, e à Lei nº 4.320/1964, art. 60, § 2º, e outros quejandos.

Primeiro, deve haver a competente autorização pelo ordenador de despesa, em que se verifica a existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação do objeto (art. 7º, § 2º, III, se obras ou serviços de engenharia, e art. 14 se outras aquisições, ambos da Lei nº 8.666/1993). **Nesse sentido, consta dos autos apenas a informação no item 4.2 do termo de referência (fl.56) sobre a dotação orçamentária da presente contratação.**



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Agora, caso a licitação envolva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, que acarrete aumento da despesa, sua fase interna deve conter, ainda: (a) uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e (b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 16). **Não consta nos autos declaração do ordenador de despesa conforme a exigências dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00, o que deve ser providenciado.**

Deve-se deixar registrado que serão consideradas não autorizadas irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto no art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 614/2019, quando envolverem criação, expansão ou aperfeiçoamento da atuação estatal por meio de novos programas, projetos ou ações que acarretem aumento da despesa, se desacompanhados das devidas cautelas.

Sobre a alocação de recursos, algumas considerações também são necessárias. Veja-se o que dispõe o art. 2º, *caput*, e § 1º, e art. 3º, V e VI, ambos do Decreto 840/2017 c/c art. 7º, § 2º, III, da Lei 8.666/1993:

Art. 2º Para início de qualquer procedimento, independentemente de valor e da origem, que vise a aquisição de bens, contratação de serviços e locações de bens móveis e imóveis, os órgãos e entidades da Administração Estadual deverão comprovar a existência de recursos orçamentários para o pagamento, preferencialmente através de Pedido de Empenho - PED.

§ 1º Se não for possível a emissão do Pedido de Empenho, somente poderão ser realizadas despesas que estiverem contempladas na Lei Orçamentária Anual - LOA, no Plano de Trabalho Anual - PTA, Convênios firmados ou na Programação Financeira Mensal - SEFAZ (...).

Art. 3º Os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis, serão autuados, protocolados, numerados e devendo ser instruídos em sua fase interna pelo menos com os seguintes documentos:

(...)



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

V - indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa; (...)

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (...)

Verifica-se, portanto, que, para qualquer contratação, independentemente do valor, deverá a Administração demonstrar e planejar a capacidade para efetuar o pagamento das despesas de custeio e contratos administrativos vigentes, em consonância com a Lei 8.666/1993 e com as demais regras orçamentárias que prescrevem a impossibilidade de realização de qualquer despesa pública sem o prévio empenho ou de assunção de obrigações das quais decorrerão despesas públicas sem previsão orçamentária.

Todavia, não há demonstração nos autos da reserva orçamentária para a vigência do contrato. Dessa forma, condiciona-se o andamento do feito a que seja providenciada tal demonstração, sem a qual não poderá o processo prosseguir. Ademais, recomenda-se que o ordenador de despesa tome as medidas necessárias durante a vigência do credenciamento, para garantir os recursos orçamentários necessários ao fiel cumprimento dos contratos de adesão a serem firmados durante sua vigência.

2.3.6 DO CONDES E DA AUTORIZAÇÃO PRÉVIA OU INFORMAÇÃO

À luz do Decreto Estadual nº 1.047/2012, a contratação e a assunção de obrigações pelo Poder Executivo estadual, a depender do valor, pode demandar autorização prévia do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado – CONDES, na



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

forma do § 1º e § 2º do art. 1º, ou dever de informação ao CONDES, conforme § 2º-A:

Art. 1º A contratação e assunção de obrigações por órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão ser **previamente autorizadas** pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado - CONDES, que poderá delegar atribuições a um dos seus membros.

§ 1º Inclui-se nessa obrigação:

- I – as licitações para obras, independente da sua modalidade;
- II – as licitações para fornecimento de bens e prestação de serviços, independente da sua modalidade;
- III – a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- IV – **as adesões a atas de registros de preços, inclusive na forma de carona;**
- V – (revogado) (Revogado pelo Dec.1.148/12)
- VI – o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores;
- VII – as contratações temporárias;
- VIII – as terceirizações de mão de obra;
- IX - os órgãos e entidades de que tratam os Decretos nº 2.595, de 02 de junho de 2010, nº 151, de 21 de fevereiro de 2011, nº 618, de 16 de agosto de 2011, nº 676 de 13 de setembro de 2011 e nº 836, de 21 de novembro de 2011; (Nova redação dada pelo Dec. 1.206/17)
- X – qualquer outro ato que ensejar a realização de despesa.
- XI – a celebração de todo e qualquer termo aditivo aos contratos de prestação de serviços e fornecimento de bens vigentes, independentemente do exercício em que foram celebrados. (Acrescentado pelo Dec 1.511/12)

§ 2º **Exclui-se dessa obrigação** as aquisições dispostas no Decreto nº 134, de 17 de fevereiro de 2011, as progressões e promoções de servidores, pagamento de diárias, adiantamentos, tarifas relativas aos serviços de telefonia, fornecimento de água, energia elétrica, as obrigações tributárias e contributivas, serviços da dívida e encargos sociais, bem como as **contratações cujo valor anual seja inferior a R\$ 300.000,00** (trezentos mil reais), na situação prevista no inciso I, ou **inferior a R\$ 160.000,00** (cento e sessenta mil reais), nas situações previstas nos demais incisos do § 1º deste artigo. (Nova redação dada pelo Dec. 1.407/18)

§ 2º-A As contratações cujo valor anual seja igual ou superior a R\$ 150.000,00

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA:07168166441. Para visualizar o original, acesse o Site http://cpj.pge.mt.gov.br:8080/autenticidade_documento/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2094162020 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 376FE6



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

(cento e cinquenta mil reais) e inferior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) na situação prevista no inciso I, assim como as **contratações com valor anual igual ou superior a R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais) e **inferior a R\$ 160.000,00** (cento e sessenta mil reais) nas situações previstas nos demais incisos do § 1º deste artigo, devem ser **informadas ao CONDES assim que autorizadas pelo titular** do órgão ou entidade, podendo, a critério do Conselho, serem avocadas para a deliberação de que trata o § 2º. (Acrescentado pelo Dec. 415/2016)

Por constituir contratação para fornecimento com valor anual igual ou superior a R\$ 160.000,00, o ato exigirá autorização prévia do CONDES, para assunção de obrigações, incluída a celebração de todo e qualquer termo aditivo aos contratos de prestação de serviços. **Não consta autorização nos autos.**

2.3.7 DA JUSTIFICATIVA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Conforme previsto no art. 51 da Lei n. 8.666/93, deve haver nos autos a justificativa da comissão de licitação por meio de nota técnica.

A justificativa da comissão deve discorrer sobre o objeto, fundamentação legal, e conferência dos trâmites por meio do Check list da PGE, apresentando a minuta do Edital por ela elaborada.

2.3.8 DA MINUTA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO

Para que o instituto do credenciamento seja aplicado, como não há na norma legal e forma explícita de seu procedimento, a Corte de Contas¹⁰ teceu a seguinte orientação:

¹⁰ TCU 656/1995. Processo n.º TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA, 07168166441. Para visualizar o original, acesse o site http://cpj.pge.mt.gov.br:8080/autenticidade/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 209416/2020/SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 376FE6



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- 1 - *Ampla divulgação, inclusive por meio "de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional";*
- 2 - *fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;*
- 3 - *fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;*
- 4 - *consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;*
- 5 - *estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;*
- 6 - *permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;*
- 7 - *prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;*
- 8 - *possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento;* e
- 9 - *fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco).*

A minuta apresentada às fls.67/77 trouxe em suas cláusulas, objeto local para prestação do serviço; condições para participação; inscrição e documentos; procedimento de credenciamento e habilitação e da contratação; do valor, pagamentos pelos serviços prestados e dotação orçamentária; prestação do serviço; obrigação do credenciado; vigência; dos recursos; fiscalização; descredenciamento; sanções administrativas; disposições gerais; disponibilização do edital e anexos.

Em análise à minuta e as recomendações do TCU **quanto ao primeiro requisito** trazido no referido acórdão, denota-se que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, optou por divulgar Edital de credenciamento por meio de publicação no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso e será disponibilizado na íntegra no endereço eletrônico www.seplag.mt.gov.br.

Quanto ao **segundo requisito**, critérios para credenciar e condições de



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

cumprir com o futuro contrato, a minuta apresentada trouxe bem detalhado nos itens 3, 4, 5, e 9, essas exigências, inclusive quanto à apresentação da habilitação exigida pela lei 8.666/93.

O edital de credenciamento deve prever instrumentos de avaliação recorrente para que se exija que os credenciados mantenham o cumprimento dos requisitos nele estabelecidos, inclusive habilitatórios, exigidos em seu instrumento.

Nunca é demais lembrar que, ainda que caracterizada como hipótese de inexigibilidade de licitação, o contratado deve se sujeitar às normas da Lei nº 8.666/93. E, para fiel cumprimento do quanto disposto, é preciso que apresente os documentos de habilitação previstos nos seus arts. 27 a 31.

O **terceiro requisito** do Acórdão do TCU refere-se à fixação dos preços que a Administração pretende pagar para cada serviço, os critérios de reajustamento, condições e prazos para pagamento dos serviços, o que está definido no item 6 do Edital, bem como nas cláusulas oitava e nona da minuta do contrato.

Quanto ao **quarto requisito** do Acórdão, que recomenda “*consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados*”, **não havendo nas minutas apresentadas nenhuma cláusula nesse sentido, recomendando sua inclusão.**

Já em atenção ao **quinto** requisito do Acórdão, hipóteses de descredenciamento e exclusão de credenciados, vemos que a minuta do Edital fez sua previsão no item 12 da minuta do edital e na cláusula quinta da minuta do contrato, que prevê o descredenciamento e a rescisão do contrato.

O **sexto** requisito do Acórdão traz a previsão de credenciamento, a qualquer tempo, de interessados durante a sua vigência, o que foi contemplado pelo item 4.6



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

da minuta do edital.

O sétimo **requisito** traz a hipótese de previsão de denúncia do ajuste a qualquer tempo, com notificação para a Administração e prazo pré-fixado, **não havendo nas minutas apresentadas nenhuma cláusula nesse sentido, faz-se necessária a inclusão tanto no Termo de Referência como na Minuta do Edital da previsão de que, enquanto não formalizado o contrato decorrente do credenciamento, o credenciado poderá denunciar o ajuste, a qualquer tempo, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada nos instrumentos.**

Isso porque, o credenciamento é um procedimento auxiliar para futuras contratações via inexigibilidade de licitação, logo, com elas não se confunde. Ou seja, o credenciamento, em si, não detém natureza jurídica de contratação direta e muito menos de contrato administrativo, não se submetendo às prerrogativas e restrições inerentes ao seu regime, muito embora se submeta ao regime jurídico de direito público. **Deve assim, ser regularizada tal omissão.**

O **oitavo** requisito do Acórdão se refere aos usuários do serviço prestado, possibilitando a estes que denunciem qualquer irregularidade que venham a constatar na prestação do serviço, **não havendo nas minutas apresentadas nenhuma cláusula nesse sentido, recomendando sua inclusão.**

Quanto ao **nono** e último requisito, o Acórdão traz a exigência de regras que os credenciados devem seguir para atender aos contribuintes. Nesse sentido verificam-se apresentadas no item 7 e 9 da minuta do edital e cláusula quarta do Contrato.

Importante consignar que a administração fixou um prazo de 12 (doze) meses para os interessados se credenciarem, vejamos:



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

“4.6. Os interessados poderão solicitar o seu credenciamento a qualquer tempo, desde que vigente o edital de credenciamento, conforme prazo estabelecido no item 8.1 deste edital.”

“8.1 O prazo de vigência do edital de credenciamento é de 12 (doze) meses e vigorará a partir da publicação de seu extrato no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Este edital poderá ter seu prazo de vigência prorrogado, observadas as disposições da Lei 8.666/1993”.

Verifica-se erro material na cláusula 4.6 da minuta do edital (fl. 69) indicando a vigência do edital de credenciamento conforme prazo estabelecido no item 9.1, deve ser retificado para o item 8.1, conforme descrito acima.

Como o instituto do credenciamento não tem regras pré-estabelecidas pela legislação, doutrina e jurisprudência discorreram sobre os prazos de vigência, tanto do credenciamento quanto dos contratos dele decorrentes.

“Cumpre ponderar, desde já, que a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei n.º 8.666/1993. Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, regrando suas premissas.

Impende reafirmar, por oportuno, que a inexigibilidade não depende de autorização legal, tanto que ocorre em todas as situações de inviabilidade de competição, o que remonta à questão fática”¹¹.

Vejamos o entendimento exarado no parecer nº 0003/2017/CNU/CGU/AGU da Advocacia Geral da União¹²:

“I - É admissível o estabelecimento de vigência indeterminada ao credenciamento, com inexistência de prazo limite para que os interessados possam comparecer e se credenciar perante a Administração Pública, sem prejuízo de alteração ulterior das regras de credenciamento.

III - vigência das contratações firmadas com o fornecedor credenciado não será fixada, necessariamente, em instrumento contratual de serviços contínuos, com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93. Nessa hipótese, as contratações ocorrerão autonomamente a cada demanda pela prestação do serviço, seguindo a

¹¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 119 et seq.

¹² <https://sapiens.agu.gov.br/documento/47860275>



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato, conforme admitido pelo artigo 62 da Lei n° 8.666/93.”

Assim sendo, o prazo de 12 (doze) meses para os médicos se credenciarem, estabelecido no edital ora em análise, se mostra razoável e eficiente para a administração.

Como visto, o credenciamento possibilita a contratação dos interessados, desde que estes obedeçam aos regramentos dispostos no edital e sejam declarados credenciados.

Após essas considerações, recomenda-se as correções apontadas neste parecer quanto à minuta apresentada.

2.3.9 DA MINUTA CONTRATUAL

Como explicitado neste parecer, o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação, e a celebração do contrato se dará conforme determina o artigo 62 da Lei n.º 8666/1993:

“O instrumento do contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como as dispensas e inexigibilidade cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§1º a minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§2º em “carta contrato”, “nota de empenho de despesa”, “autorização de compra”, “ordem de execução de serviço” ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. (Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 1994).



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Em análise à minuta do contrato juntada aos autos, verifica-se que a mesma encontra-se legalmente satisfeita no que se aplica, nos termos do artigo 55, da Lei 8.666/93 – a qual dispõe acerca das cláusulas necessárias que devem constar, senão vejamos:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I – o objeto e seus elementos característicos;**
 - II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;**
 - III – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplimento das obrigações e a do efetivo pagamento;**
 - IV – os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;**
 - V – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;**
 - VI – as garantias oferecidas para assegurar a sua plena execução, quando exigidas;**
 - VII – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;**
 - VIII – os casos de revisão;**
 - IX – o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei.**
 - X – as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão quando for o caso;**
 - XI – a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; I – a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;**
 - XIII – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;**
- [...].”

Nesse ponto, diante do demonstrado nos autos temos que em análise a minuta apresentada, que seu objeto encontra-se bem definido, claro, preciso e determinado,



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

conforme determinação legal.

Já as cláusulas obrigacionais seguiram expressamente os mandamentos legais, eis que apregoaram direitos e deveres de ambos os contratantes, mostrando aí o equilíbrio necessário ao contrato.

Doutra banda, a minuta submetida a esta Unidade Setorial elencou as penalidades a que o particular está sujeito, acaso não cumpra com seu mister contratual. Vê-se, aqui, que a minuta contratual se ateve as penalidades previstas em lei, notadamente ao artigo 87, da lei 8.666/93.

Do mesmo modo, encontram-se presentes os casos de rescisão e alteração contratual, de acordo com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Por derradeiro, a contratante deverá publicar, no Diário Oficial do Estado, o extrato do Contrato, como condição indispensável para sua eficácia (Lei 8.666/1993, art. 61), além de disponibilizar em site institucional do órgão e no sistema de aquisições governamentais (Decreto Estadual 840/2017, art. 11), e as alterações e ocorrências que se relacionarem à sua execução (Decreto Estadual 840/2017, art. 99, § 2º, IV).

2.3.10. DO CHECKLIST DE VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE

É importante registrar que, deve constar nos autos **checklist de verificação de conformidade** (inciso XI), razão pela qual recomenda-se ser devidamente preenchido consoante determina o art. 7º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 1.147/17 e IN nº 01/CPPGE/2017.

3. CONCLUSÃO



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Face ao exposto, opino pela legalidade/regularidade do trâmite processual para credenciamento de médicos, por meio de inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 25, “caput” da Lei 8.666/93, desde que observadas as recomendações exaradas no presente parecer, em especial:

1. Comprovante de Registro SIAG; /
2. Demonstração de recursos orçamentários; OK
3. Autorização pelo ordenador de despesa, em que se verifica a existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação do objeto; OK
4. Autorização CONDES; OK
5. Inclusão no termo de referência e edital de credenciamento a previsão de denúncia do ajuste a qualquer tempo;
6. Retificação da cláusula 4.6 da minuta do edital;
7. Inclusão no edital do credenciamento da vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;
8. A inclusão na minuta do edital e contrato da possibilidade de os usuários denunciarem qualquer irregularidade na execução da avença;
9. Justificativa da comissão de licitação conforme o art. 51 da Lei 8.666/93;
10. Juntada do check list de conformidade;

É o parecer. À consideração superior.

Leonardo Vieira de Souza
 Procurador do Estado



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Missão:

"Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais".

Processo n.	209416/2020 - PGE.Net 2020.02.007648
Interessado(a)	SEPLAG - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
Assunto:	Licitações - Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade

DESPACHO:

1. Após detida análise dos Autos, **HOMOLOGA-SE** o Parecer 3033/SGAC/PGE/2020 da lavra do Procurador (a) do Estado Dr. (a) Leonardo Vieira Souza, por seus próprios fundamentos jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à origem.

Cuiabá, 28 de outubro de 2020.

WALDEMAR PINHEIRO DOS SANTOS
 Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por WALDEMAR PINHEIRO DOS SANTOS:27672165810. Para visualizar o original, acesse o site <http://cpj.pge.mt.gov.br:8080/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 209416/2020 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 377012