



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ

Secretaria Municipal de Saúde

Superintendência Jurídico Setorial

PROCESSO Nº 91565/2025

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 14.133/2021). CREDENCIAMENTO. NATUREZA JURÍDICA DE INEXIGIBILIDADE. CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO TÉCNICA. LEGALIDADE. DISTINÇÃO ENTRE HABILITAÇÃO JURÍDICA E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA FINS DE ORDENAÇÃO. ROTATIVIDADE. CRITÉRIOS OBJETIVOS DE DISTRIBUIÇÃO DE DEMANDA. MÉRITO ADMINISTRATIVO E EFICIÊNCIA. REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO. MANUTENÇÃO DO EDITAL.

Trata de Impugnação ao Edital de Chamada Pública nº 016/2025, manejada pela empresa MEDICAL PRIME GESTÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob o n.º 43.403.587/0001-92.

O procedimento administrativo impugnado tem por escopo o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas para a prestação de serviços médicos contínuos, a serem executados em regime de plantão (diurnos e noturnos), abrangendo dias úteis, finais de semana e feriados, com o objetivo precípua de complementar as demandas da rede pública de saúde municipal; o valor global máximo estimado para a contratação perfaz a cifra de R\$ 12.164.788,80 (doze milhões, cento e sessenta e quatro mil, setecentos e oitenta e oito reais e oitenta centavos), evidenciando a materialidade e a relevância socioeconômica do certame.

O instrumento convocatório alicerça-se no artigo 79 da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC) e no Decreto Municipal n.º 4.319/2023, adotando a modalidade de procedimento auxiliar de credenciamento.



Esta escolha fundamenta-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, pressupondo a inviabilidade de competição convencional dada a natureza paralela e não excludente do objeto, onde a Administração almeja contar com o maior número possível de prestadores aptos, respeitadas as limitações orçamentárias e operacionais.

A Impugnante, em sua peça recursal administrativa, manifesta irresignação contra dispositivos específicos do Edital, estruturando nos seguintes argumentos centrais:

- **Da Tempestividade e do Cabimento da Impugnação em Fluxo Contínuo:**

A empresa argumenta, preliminarmente, que a natureza jurídica do credenciamento, caracterizada pela abertura permanente durante a vigência do edital, afasta a preclusão temporal típica das modalidades licitatórias competitivas (como o Pregão e a Concorrência); sustenta que, não havendo uma "sessão de abertura" única e excludente, a impugnação visando sanear ilegalidades pode ser apresentada a qualquer tempo. Alega que o instrumento convocatório carece de prazo específico para impugnações, devendo a Administração, por dever de autotutela, conhecer do pleito para garantir a higidez do certame.

Com efeito, diferentemente de um processo licitatório tradicional (Concorrência ou Pregão), onde a competição ocorre em um momento estanque (a sessão de abertura de envelopes ou de lances), gerando uma preclusão lógica e temporal para a impugnação das regras do jogo, o credenciamento é um procedimento dinâmico, de trato sucessivo: adesão de novos interessados pode ocorrer no dia 1, no dia 30 ou no dia 150 da vigência do edital.

Neste contexto, a tese da Impugnante acerca da tempestividade possui robustez jurídica. Se o edital permite que uma empresa entre no certame a qualquer momento, não seria razoável — nem jurídico — exigir que essa empresa tivesse impugnado o edital meses antes de sua manifestação de interesse. A preclusão temporal de 3 (três) dias úteis, prevista no art. 164 da Lei 14.133/2021 para licitações, deve ser interpretada com *cum grano salis* no credenciamento.

Ainda que se pudesse argumentar pela existência de prazos regimentais internos, o Direito Administrativo é regido pelo Princípio da Autotutela (Súmula 473 do STF), segundo o qual a Administração tem o dever de anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais.

Ante o exposto, opina-se pelo CONHECIMENTO da presente impugnação, a fim de que se proceda ao enfrentamento de mérito, garantindo-se a segurança jurídica e a estabilidade das contratações futuras.





- **Do Suposto Excesso de Rigor e Ilegalidade na Documentação (Item 7.40 do Termo de Referência) e, da Ilegalidade na Dinâmica de Rotatividade (Cláusula 14.2):**

No mérito, a Impugnante ataca frontalmente o Item 7.40 e subitens do Termo de Referência, classificando-os como um "dossiê empresarial" desproporcional. O Edital exige, para fins de pontuação e classificação, um conjunto probatório extenso que inclui: contratos anteriores, declarações contábeis, RQE (Registro de Qualificação de Especialista) de profissionais, currículos, e comprovações de estrutura operacional.

A tese da impugnante é que tais exigências transformam o credenciamento — que deveria ser um cadastro amplo e facilitado — em uma "corrida técnica" restritiva, argumenta que a pontuação mínima de 60 pontos atua como uma cláusula de barreira disfarçada, eliminando empresas que, embora aptas juridicamente (com CRM e regularidade fiscal), não possuem o "vulto" ou a "volumetria" histórica das grandes corporações do setor. Segundo a Medical Prime, isso violaria o caráter não excludente previsto no art. 79 da NLLC, favorecendo a concentração de mercado e ferindo a isonomia.

Por fim, a peça contesta a regra de distribuição de demandas estabelecida na Cláusula 14.2 do Edital. O dispositivo prevê que a convocação para assumir as escalas de plantão respeitará a ordem de classificação (ranking de pontuação), priorizando as empresas com melhor desempenho técnico; Impugnante alega que, ao restringir a contratação efetiva às empresas "top ranqueadas" (item 13.6 e 4.6 do Edital), a Administração torna a rotatividade meramente simbólica. Defende que a rotatividade deveria ser um mecanismo de distribuição igualitária entre todos os credenciados, e não um prêmio às empresas maiores, sob pena de desvirtuamento do instituto e violação do princípio da impessoalidade.

Para responder adequadamente às alegações de mérito da Impugnante — especialmente sobre o suposto excesso de rigor técnico e a rotatividade — é imperativo estabelecer as bases teóricas que sustentam o Credenciamento na atualidade, desfazendo equívocos comuns que confundem "acesso amplo" com "ausência de critérios".

Sob a Lei 8.666/93, o credenciamento vivia em uma zona cinzenta, amparado no art. 25 (inexigibilidade). A doutrina majoritária (Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles) entendia que o credenciamento era viável quando a competição fosse impossível não pela ausência de competidores, mas pela ausência de interesse da Administração em excluir qualquer um deles. Era o caso clássico dos serviços médicos: quanto mais médicos atendendo, melhor para o SUS.



A Lei 14.133/2021 positivou esse entendimento no art. 79, mas foi além. Ela introduziu a necessidade de gestão eficiente desse cadastro. O legislador compreendeu que "credenciar a todos" não significa "gerir de qualquer jeito".

A Impugnante constrói sua tese sobre a premissa de que o credenciamento deve ser "não excludente".

Contudo, é vital distinguir dois tipos de exclusão:

- a) Exclusão Competitiva (**Vedada no Credenciamento**): é aquela onde a Administração diz: "*Só preciso de uma empresa, a mais barata*"; isso é proibido no credenciamento, pois não se pode excluir a empresa B só porque a empresa A tem um preço menor (o preço é fixo).
- b) Exclusão por Inaptidão Técnica (**Obrigatória no Credenciamento**): é aquela onde a Administração diz: "*Só contrato quem tiver condições mínimas de segurança e qualidade*"; **esta exclusão é um dever do gestor público.**

O caráter "**paralelo e não excludente**" refere-se à possibilidade de **coexistência de múltiplos contratos, e não ao rebaixamento dos critérios de admissibilidade. A "não exclusão" não é um salvo-conduto para a precarização.** Pelo contrário, justamente por não haver disputa de preços, a qualidade técnica torna-se o único vetor de controle e seleção que resta à Administração para proteger o interesse público.

O objeto do Edital 016/2025 não é a compra de bens fungíveis (como papel A4 ou canetas), mas a prestação de serviços médicos de urgência e emergência que devem ser ofertados para o resguardo do direito fundamental à vida e à saúde (art. 196, CF/88).

Neste cenário, a discricionariedade administrativa se estreita: o gestor não tem a liberdade de "arriscar".

A contratação de empresas sem estrutura robusta para gerir escalas de pronto-socorro pode resultar em "furos" de escala, desassistência, erro médico por falta de supervisão e, em última instância, óbitos evitáveis.

Portanto, **a interpretação das regras do edital deve ser feita sob a ótica do Princípio da Proteção Eficiente:** entre o interesse privado da empresa em acessar o mercado com barreiras baixas e o interesse coletivo em ter um serviço de saúde seguro e ininterrupto, prevalece, de forma absoluta, o segundo. A burocracia exigida (documentação, pontuação) é, na verdade, uma ferramenta de gestão de riscos.





- **A legalidade do Item 7.40 do Termo de Referência e do sistema de pontuação (Score) adotado pelo Município.**

A Impugnante alega que a exigência de vasta documentação (contratos, tempo de atuação, corpo clínico) cria uma barreira indevida.

Para enfrentar este ponto, utilizaremos uma tabela comparativa que clarifica a distinção dogmática entre os requisitos de habilitação pura e os requisitos de pontuação técnica no novo regime de licitações.

Critério	Habilitação Jurídica/Fiscal (Requisito Mínimo)	Qualificação Técnica Pontuável (Critério de Excelência)
Objetivo	Garantir que a empresa existe legalmente e paga impostos.	Garantir que a empresa tem <i>know-how</i> e estrutura para a complexidade do contrato.
Exemplos	CNPJ, Contrato Social, Certidões Negativas, CRM da PJ.	Atestados de capacidade técnica, RQE dos médicos, Tempo de mercado, Sistemas de gestão.
Efeito	Binário: Apto ou Inapto.	Gradual: Gera uma nota (Score) de 0 a 100.
Função no Credenciamento	Permitir a entrada no sistema.	Definir a ordem de prioridade na distribuição da demanda (Ranking).
Legalidade (Lei 14.133)	Arts. 62 a 66.	Art. 67 (Técnica) c/c Art. 79, p. único, II (Critérios de Distribuição).

A confusão da Impugnante reside em achar que o Credenciamento se contenta apenas com a primeira coluna (Habilitação Jurídica). Todavia, para gerir um contrato de R\$ 12 milhões, a Administração necessita aferir a segunda coluna.

A Impugnante questiona, ainda, a pontuação mínima de 60 pontos como sendo "eliminatória".

A legalidade deste corte repousa no conceito de Standard Mínimo de Qualidade. A Administração definiu, em seu Estudo Técnico Preliminar (ETP), que uma empresa com pontuação inferior a 60 não possui maturidade operacional suficiente para garantir a estabilidade da escala médica.



Se uma empresa não consegue reunir documentos que comprovem experiência prévia, corpo clínico qualificado e estrutura de gestão (itens que compõem a pontuação), ela representa um risco inaceitável para o Município.

A exclusão, neste caso, não é uma penalidade, mas uma medida de segurança. Aceitar empresas com "Nota 30" ou "Nota 40" significaria aceitar empresas que aprenderão a trabalhar durante a execução do contrato, utilizando a população de Paranaguá como "cobaia" de sua curva de aprendizado. Isso é administrativamente irresponsável.

A lista dos documentos considerados excessivos para a empresa que questiona o Edital é composta por *cópias de contratos, declarações contábeis, RQE de 10 profissionais e diplomas*, que em última análise são extremamente pertinentes ao interesse público tutelado por esta SEMSA.

Os contratos anteriores e atestados provam que a empresa já geriu volume semelhante e, se destina a evitar que uma empresa que só fazia gestão de consultório assuma um hospital inteiro.

Já o RQE (Registro de Qualificação de Especialista) é absolutamente essencial, já que, em medicina, a especialidade é vital: um clínico geral não deve ser escalado para atendimento de crianças e cardiopatas, em detrimento de pediatras ou cardiologistas, tendo em vista que, não se pode olvidar que a saúde pública é obrigação do Município e deve atender, da melhor maneira: o RQE comprova que a empresa tem acesso a especialistas, e não apenas a recém-formados, evitando riscos que a administração pública por dever legal minimizar.

Declarações contábeis e tempo de atuação evitará que empresas "aventureiras" às vésperas do certame unicamente para captar o contrato e, a solidez financeira e histórica é indicativo de capacidade de honrar pagamentos aos médicos, evitando greves por falta de repasse, problema crônico em terceirizações, experiência negativa já vivenciada em muito Municípios e que a Administração tem o dever de acautelar.

Portanto, o "dossiê" não é burocracia vazia. É a materialização do dever de fiscalização prévia. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) tem,





reiteradamente, punido gestores que contratam empresas sem verificar sua capacidade real de entrega - culpa *in eligendo* -.

O argumento de que o edital favorece "grandes empresas" é falacioso. O Edital favorece empresas estruturadas, com capacidade técnica, especializada e sólidas no mercado, ou seja, sinônimo de segurança.

Uma "pequena empresa" pode participar? Sim, desde que demonstre competência, atingindo os 60 pontos; o que o edital impede é a participação da "pequena empresa desestruturada".

O princípio da isonomia (art. 5º, Lei 14.133/2021) consiste em tratar igualmente os iguais. Não há isonomia entre uma empresa com 10 anos de expertise e sistemas de compliance e uma empresa recém-criada sem corpo clínico fixo e, via de consequência, tratá-las como idênticas na distribuição de plantões seria violar a isonomia material e prejudicar a eficiência do serviço público tutelado.

A Cláusula 14.2, que estabelece a rotatividade baseada na classificação/pontuação atacada pela impugnante é, talvez, o ponto mais crítico e inovador do Edital, merecendo uma defesa robusta baseada na Análise Econômica do Direito.

A Lei 14.133/2021, art. 79, parágrafo único, inciso II, exige "critérios objetivos de distribuição da demanda" e, existem, basicamente, três modelos possíveis:

- **Sorteio Aleatório**, onde a sorte define quem trabalha, mas prioriza a impessoalidade, princípio constitucional que rege a administração pública, mas ineficiente, pois pode colocar a pior empresa no plantão mais crítico.
- **Igualitário puro ou por cotas iguais**, onde se divide o número de plantões pelo número de empresas: se há 100 plantões e 10 empresas, cada uma ganha 10. Neste modelo se desestimula o investimento em qualidade, já que se uma empresa "Ruim" ganha o mesmo que a empresa "Ótima", esta tende a diminuir sua qualidade, o que aumenta o lucro privado, pela redução de custos, o que, nem



de longe se pode admitir quando da contratação por ente público, principalmente, na área tutelada por esta SEMSA que pode culminar em óbitos evitáveis.

- **Meritocrático ou, por ranking técnico**), onde as empresas com melhor pontuação técnica têm preferência na escolha ou volume de plantões, criando um incentivo constante para que todas as contratadas melhorem sua estrutura para subir no ranking, alinhando o lucro privado ao interesse público que é qualidade do serviço de urgência e emergência.

O Município de Paranaguá, acertadamente, escolheu o último.

Improcede, portanto, a alegação de que haveria uma rotatividade "simbólica" por priorizar os primeiros colocados, já que a priorização é a essência da meritocracia.

O edital prevê que a classificação servirá para ordenar a chamada: se as primeiras colocadas (Top 2, conforme item 13.6 citado na impugnação) não derem conta da demanda integral — o que é provável, dada a escassez de médicos no mercado —, a lista roda para as seguintes.

Fundamentalmente, é justo que as melhores empresas fiquem com a maior parte da demanda, eis que o preço é fixo e, o impacto ao erário será o mesmo se contratar a empresa 'Nota 100' e, a 'Nota 60'.

Se o custo é o mesmo, o Princípio da Eficiência (art. 37, CF/88) obriga o gestor a comprar o "melhor produto" disponível.

Seria ilógico e antieconômico o Município, pagando o mesmo valor, optar propositalmente por convocar uma empresa pior avaliada em nome de uma "distribuição fraterna" de mercado.

O Credenciamento Público não é programa de fomento a microempresas; é mecanismo de abastecimento do serviço público, no caso em concreto, de saúde, de maior qualidade.



O Edital cita o Acórdão 2745/10 e o Prejulgado 09 do TCE/PR, já que a contratação de serviços médicos deve fugir da subjetividade: ao estabelecer um score matemático para definir a ordem de chamada, o Município blinda o processo contra o nepotismo e o favorecimento. O critério é frio, objetivo e auditável: quem tem mais títulos e estrutura, pontua mais e atende mais.

Se o Município adotasse a sugestão implícita da Impugnante (rotatividade igualitária sem considerar a técnica), estaria vulnerável a questionamentos do Tribunal de Contas por não selecionar a "proposta mais vantajosa" (art. 11, Lei 14.133/2021).

Um aspecto crucial, muitas vezes negligenciado nas impugnações mas vital para a defesa da Administração, é a capacidade de fiscalização contratual.

O Edital, em seu item 4.4, é transparente ao afirmar: "*Considerando a capacidade de análise da Secretaria demandante (...) serão analisadas no máximo 10 (dez) Credenciantes por classificação*".

Este dispositivo reflete a realidade operacional desta SEMSA, já que gerir contratos administrativos exige recursos humanos: fiscais de contrato, gestores, conferência de notas fiscais, análise de relatórios de plantão, glosas, etc.

Se a Administração cedesse à pressão da Impugnante e baixasse os critérios para permitir a entrada de 50 ou 100 empresas de pequeno porte, a gestão contratual entraria em colapso, tornando impossível a fiscalização.

A limitação do número de credenciados ativos, através da cláusula de barreira dos 60 pontos e do ranking, é uma medida de racionalização administrativa, otimização necessária para o bom desempenho da Pasta.

É preferível para o interesse público, bem tutelado em detrimento dos interesses privados, como da empresa impugnante, ter 5 empresas excelentes e robustas, perfeitamente fiscalizadas, do que 50 empresas medianas operando sem controle efetivo: a pulverização excessiva da contratação é inimiga da qualidade na saúde pública.





Ante todo o exposto, considerando a análise minuciosa dos argumentos da impugnante, esta Superintendência jurídico Setorial OPINA pelo CONHECIMENTO da impugnação apresentada, ante o reconhecimento de sua tempestividade, todavia, no MÉRITO, pela sua TOTAL REJEIÇÃO, para manter íntegro o Edital de Chamada Pública n.º 016/2025, vergastado.A

Ressalte-se que este Parecer, bem como sua eventual HOMOLOGAÇÃO pelo Digníssimo Secretário Municipal de Saúde, Doutor Daniel Gustavo Giaretta Fangueiro, **deverão ser publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio oficial do Município de Paranaguá, em cumprimento ao princípio da transparência e ao item 2.1.5 do Edital.1**, após a imprescindível NOTIFICAÇÃO da impugnante, via correio eletrônico.

É o parecer.

 Assinado eletronicamente por:
ELOISA FONTES TAVARES
*** 349.809-**
27/11/2025 16:19:56
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-
Brasil.

Eloisa Fontes Tavares
OAB/PR 19.670
Superintendente Jurídico Setorial

