

CREDENCIAMENTO SERVIÇOS DE SAÚDE - CLÁUSULA - RESTRIÇÃO GEOGRÁFICA

PROCESSO Nº : 6050/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO : DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR, LUIZ EDUARDO DE CASTRO
VANZELI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1825/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Resposta somente à primeira pergunta, que já abarca o tema da segunda pergunta. A previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e à Nova Lei de Licitações, e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando à efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio-x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Pinhalão (peça nº 03), apresentada pelo seu então Prefeito, o Sr. Dionisio Arrais de Alencar, em que trouxe ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE – PR os seguintes questionamentos:

- a) Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?
- b) Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio-x?

A inicial da Consulta foi instruída com parecer jurídico (peça nº 04).

Pelo Despacho nº 93/24 – GCIZL (peça nº 6), o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares recebeu a Consulta, por entender presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

A Informação nº 12/24 – SJB, da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou não existirem acórdãos com força normativa que possam auxiliar o deslinde das questões em análise, ou mesmo jurisprudência a respeito do tema (peça nº 08).

A Coordenadoria – Geral de Fiscalização, no Despacho nº 134/24 – CGF (peça nº 12), declarou haver impactos em sistemas ou fiscalizações realizadas decorrentes dos questionamentos presentes nesta Consulta, razão pela qual solicitou o encaminhamento dos autos à CGF, para que tome ciência do Acórdão da Consulta, bem como notifique as unidades interessadas a respeito das respostas que serão elaboradas pelo Tribunal Pleno.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, na Instrução nº 5965/24 – CGM (peça nº 13), sugeriu as seguintes respostas aos questionamentos feitos pelo município:

a) Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?

Resposta: não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento instalado no município. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos para realização dos exames como requisito para assinatura dos contratos, e não para a participação na licitação, uma vez que os particulares não podem ser compelidos a incorrer em custos somente para participar do certame, o que acaba por restringir a competição indevidamente, nos termos da Súmula nº 272 do TCU – Tribunal de Contas da União.

b) Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio-x?

Resposta: é possível a realização de licitação com cláusula de restrição geográfica, desde que tal restrição seja relevante ou pertinente para o objeto específico do contrato e sejam apresentadas as devidas justificativas, realizadas através de estudos e pesquisas na fase preparatória da licitação, visando adequar o princípio da competitividade com o princípio da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista se tratar de medida excepcional na realização de licitações. Tal exigência somente pode ser realizada do licitante vencedor, devendo o edital fixar prazo suficiente de mobilização para início da instalação e execução dos serviços a serem prestados.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 381/24 – PGC (peça nº 14), ofertou as seguintes respostas às questões a e b desta Consulta:

- a) é possível ao edital de licitação ou de credenciamento cujo objeto seja a prestação de serviços na área da saúde exigir que os licitantes possuam estabelecimento instalado no município ou na respectiva região de saúde, assim como estabeleçam como condição de participação no certame a exigência de alvará sanitário, enquanto pressuposto de habilitação técnica, apresentadas as devidas justificativas na fase preparatória da licitação que demonstrem a pertinência da exigência com o objeto licitado.
- b) resposta prejudicada.

A Consulta, já devidamente recebida pelo Despacho nº 93/24 – GCIZL, merece ser respondida nos termos abaixo elucidados.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

As questões apresentadas pelo Município de Pinhalão visam esclarecer se, para a contratação de serviços de raio-x, via licitação ou credenciamento, a fim de reduzir gastos, o ente público responsável pela prestação dos serviços de saúde pode exigir que a empresa licitante ou partícipe de credenciamento tenha clínica instalada no Município ou se instale em tempo hábil para o início da realização dos serviços, conforme esclarecido na peça nº 03.

Para trazer luz às dúvidas apresentadas pelo município consulente, convém responder as perguntas de modo que se garanta o estabelecimento de uma gramática das contratações públicas que esteja afinada com a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 e com os princípios por ela estabelecidos em seu artigo 5º¹, sempre em observância aos princípios e vetores constitucionais.

Nos tópicos seguintes, serão respondidos os questionamentos feitos pelo município consulente.

Quanto ao questionamento sobre a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada, a fim de se reduzir as despesas municipais.

Preliminarmente, convém destacar que as contratações que estabeleçam restrições à competitividade são permitidas pela Constituição Federal e pela Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, desde que, conforme destacado tanto pela CGM quanto pelo MPC, tal restrição seja relevante ou pertinente para o objeto específico do contrato e sejam apresentadas as devidas justificativas, realizadas através de estudos e pesquisas na fase preparatória da licitação, visando adequar o princípio da competitividade com o princípio da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista se tratar de medida excepcional na realização de licitações.

¹ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Especificamente para as hipóteses que envolvem contratação de serviços destinados a atender o Sistema Público de Saúde – SUS, importante que o ente contratante, ao estabelecer a cláusula restritiva à competitividade, leve em consideração, na fase de planejamento da contratação, as normas e políticas públicas do SUS a que esteja vinculado o objeto do contrato, inclusive as normas sanitárias de instalação e execução dos serviços de saúde.

Dito isso, o prosseguimento da análise será feito inicialmente relativamente às contratações que envolvam licitações para, após, serem enfrentados os aspectos relativos às contratações provenientes de credenciamento.

2.1 SOBRE AS LICITAÇÕES

A resposta, de imediato, a ser dada, é que não é possível, em licitação, exigir como condição de participação que os licitantes tenham clínica instalada no município contratante.

Isso não significa dizer que o ente público, ao contratar serviços de saúde, não deva se preocupar com a efetividade na prestação desses serviços e se oriente por ela ao estruturar edital de licitação.

Como dito pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 381/24 – PGC, a Administração, ao planejar suas contratações, tem o poder – dever de exigir os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que será responsabilidade da futura contratada, por meio de definição de parâmetros pelo qual o serviço será prestado.

A Constituição Federal, por sua vez, ao disciplinar as licitações e contratações públicas, observa que a lei somente exigirá as qualificações técnicas e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

NIEBUHR (2022), ao discorrer a respeito do princípio da competitividade, afirma:

(...) o princípio da competitividade goza de estatura constitucional, porque seu conteúdo normativo foi respaldado na parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, cujo teor prescreve, ao legislador, que em licitação “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Quer-se com isso ampliar a competitividade, impedindo que o legislador erga barreiras despropositadas à participação no certame de interessados capazes de satisfazer as demandas da Administração Pública. O constituinte, portanto, limitou sensivelmente a capacidade de o legislador realizar exigências em licitação pública, admitindo apenas, repita-se, exigências de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.²

2 In NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pg. 102.

A consideração segundo a qual o constituinte limitou sensivelmente a capacidade de o legislador realizar exigências em licitação pública deve ser aqui levada em conta, uma vez que a interpretação da norma proveniente das Consultas emitidas pelo TCE-PR, não obstante detenham força normativa³ (e até por essa razão), deve estar alinhada com a hermenêutica constitucional.

A satisfação do interesse público primário visado pela contratação a ser realizada deve prevalecer sobre os demais princípios que norteiam as contratações públicas⁴ na elaboração editalícia, desde que ocorra de modo propositado, necessário e suficiente (proporcional, portanto) ao mesmo interesse público, sem que com isso prejudique ou suprima a ampla concorrência.

Logo, a adoção do aspecto geográfico ou mesmo domicílio como hipótese à restrição à competitividade deve guardar relação necessária com aspectos técnicos e/ou econômicos do objeto a ser contratado, a fim de que se evite contratações desastrosas⁵, e sua adoção no certame deve estar harmonizada com o princípio da ampla concorrência.

Relativamente às licitações destinadas a contratar os serviços de raio-x, passa-se a discorrer abaixo.

A CGM, ao responder a primeira pergunta feita pelo município consulente, esclarece que a Lei 14.133, de 2021, já harmoniza a aplicação do princípio da competitividade com o princípio da eficiência e do interesse público ao estabelecer, em seu artigo 9º, que é vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos (ressalvados os casos previstos em lei), que admita, preveja, inclua ou tolere, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam ou restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes; e c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

Dessa forma, a previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, como pontua a CGM. Somente nas situações em que o objeto licitado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico.

Em que pese tenha o MPC ponderado com admirável profundidade em seu parecer que o objeto da consulta se refere a serviço de saúde de prestação continuada no tempo, que diz respeito a área sensível da atuação do Estado e que, portanto, seria cabível considerar imprescindível a presença física dos licitantes no município do ente contratante, ou, ao menos, na respectiva Região de Saúde, em nome do melhor atendimento ao usuário da rede pública de saúde (inclusive

3 Nos termos do artigo 41 da Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005 (Lei Orgânica do TCE – PR).

4 Ver artigo 5º da Lei 14.133, de 2021.

5 Expressão utilizada por JUSTEN FILHO (2021) em: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, pg. 116.

tecendo considerações a respeito da exigência de alvará sanitário como condição de habilitação), de modo a se estabelecer no edital como condição objetiva de participação a existência de clínica de raio-x já instalada no município, a CGM, no entanto, bem observa que o edital não pode fazer essa exigência.

Isso porque tal medida impede a participação dos particulares que não atendem a esses requisitos, mas que têm condições de se instalar no município posteriormente à realização da licitação, caso vençam a disputa.

Assim, a CGM entende que o edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos para realização dos exames como requisito para a assinatura dos contratos, e não para a participação da licitação, pois os licitantes não podem ser compelidos a arcar com custos, unicamente, para participar de um certame, já que isso restringe a competição indevidamente.

Como bem observa a CGM, ainda que a licitação tenha por objeto uma prestação de serviços que deva ser localmente executada, não há impedimento de que empresas de outras localidades venham a apresentar proposta. Assim sendo, deve o edital fixar prazo que seja suficiente para a preparação das instalações e execuções dos serviços a serem prestados, levando – se em conta todas as exigências burocráticas, de cunho fiscal e sanitário inclusive, bem como as carências e demandas pelos serviços de raio – x da população local.

Procedem as ponderações da CGM.

O condicionamento da assinatura do contrato à prévia instalação de clínica de raio-x na localidade visada pelo certame e o estabelecimento de prazo razoável para a instalação da clínica e início da execução dos serviços contratados atendem ao princípio da ampla concorrência e garantem a efetivação da prestação dos serviços de saúde no município, assegurando a contratação mais vantajosa à Administração⁶, seja sob o enfoque econômico (pois a ampla concorrência foi respeitada), seja sob o enfoque da efetivação do interesse público primário visado pela execução dos serviços de raio-x, qual seja, a prestação positiva à população municipal do direito à saúde.

2.2 SOBRE O CREDENCIAMENTO

Especificamente em relação ao credenciamento, cabe tecer algumas considerações.

No credenciamento, não há disputa entre os seus participantes. Pois a adoção dessa espécie de contratação pressupõe a ausência de concorrência⁷ e a possibilidade de cadastro permanente de interessados, enquanto for vigente o edital de chamamento⁸. É a observância ao princípio da igualdade que viabiliza e

6 Sobre a garantia do contrato mais vantajoso à Administração, ver: JUSTEN FILHO, Marçal. Op. Cit., pg.142.

7 Nesse sentido: NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pg. 228.

8 Conforme disposto no art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133, de 2021.

justifica a contratação de todos os credenciados pela Administração, tendo em vista a presença de efetiva demanda por serviços que não possam ser diretamente prestados pelo ente contratante.

Essa ausência de concorrência (ou sua impossibilidade) pressupõe, também, a oferta abundante dos serviços de saúde pretendidos pelo ente contratante na região geográfica que pretende beneficiar com tais serviços, uma vez que a demanda está, no caso desta consulta, intimamente relacionada com o espaço geográfico do ente contratante.

Tendo em vista que o credenciamento é instrumento pelo qual a Administração manifesta interesse em contratar com todos os credenciados que tenham sido habilitados no respectivo procedimento, pois todos são igualmente aptos a prestar o serviço desejado (e, portanto, é mais vantajoso à Administração contratar com todos) e que a escolha dos serviços a serem prestados ocorrerá, efetivamente, por parte dos beneficiários dos serviços e não pela Administração⁹, a escolha por clínicas que estejam dentro do município ocorrerá por parte dos beneficiários do serviço como consequência lógica.

A empresa que não tenha clínica instalada de imediato no município poderá se habilitar a contratar com a Administração mediante credenciamento, em nome do princípio da igualdade. No entanto, terá de ponderar se os custos de instalação da clínica no município do ente contratante e a observância às burocracias de cunho fiscal e sanitário compensam o investimento a ser feito, uma vez que, adotando o raciocínio já trabalhado no tópico 2.1.1. relativos à garantia da contratação mais vantajosa à Administração, será requisito de conclusão do contrato com a Administração a efetiva instalação da clínica no território do ente licitante.

Ante o exposto, voto:

I – Por responder à Consulta, nos seguintes termos:

Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?

Resposta: a previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e Nova Lei de Licitações e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica

⁹ Nesse sentido, tratando das características das hipóteses de credenciamento previstas nos incisos I e II do artigo 79 da Lei 14.133, de 2021: NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., pg. 228.

ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando a efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio – x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde.

Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio – x?

Resposta: a segunda questão já foi atendida pela primeira resposta;

II – após o julgamento, que seja encaminhado o feito à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos termos regimentais.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em responder à Consulta, nos seguintes termos:

I - Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?

Resposta: a previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e Nova Lei de Licitações e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da

competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando a efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio – x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde;

II - Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio – x?

Resposta: a segunda questão já foi atendida pela primeira resposta;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 17 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente