

**PROTOCOLO Nº:** 6050/24  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE PINHALÃO  
**INTERESSADO:** DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 381/24

***Ementa:** Consulta. Possibilidade de inclusão em edital de licitação ou credenciamento de cláusula de restrição geográfica como condicionante à participação em certame que tem por objeto a prestação de serviços na área da saúde, desde que justificada a pertinência da exigência com o objeto licitado. Exigência de alvará sanitário como condição de habilitação. Resposta nos termos do parecer.*

Trata o presente acerca de **Consulta** formulada pelo MUNICÍPIO DE PINHALÃO, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Sr. Dionisio Arrais de Alencar, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca dos seguintes questionamentos (peça 3):

*“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?”*

O parecer jurídico do consulente juntado aos autos (peça 4), concluindo pela impossibilidade da inserção de cláusula em edital de licitação ou de credenciamento exigindo que empresas licitantes ou que queiram se registrar em processo de credenciamento de exames de imagem tenham clínica instalada no

Município, pois tal condicionante fere o princípio da isonomia e competitividade, que são os princípios fundamentais do processo licitatório.

Os autos foram distribuídos por sorteio para a relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, conforme Termo de Distribuição nº 29/24-DP (peça 5), o qual se manifestou pelo recebimento da presente consulta nos termos do Despacho nº 293/24-GCIZL (peça 6), bem como determinou o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por intermédio da Informação nº 12/24-SJB (peça 8), apontou a inexistência de acórdãos com força normativa que possam auxiliar no deslinde da questão em apreço.

Encaminhado o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica o remeteu à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para fins do art. 252-C, do Regimento Interno (peça 10).

Por sua vez, pelo Despacho nº 134/24-CGF (peça 12), a Coordenadoria Geral de Fiscalização ponderou que a matéria pode gerar impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade, solicitando que após o julgamento do feito os autos retornem para ciência e encaminhamentos.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 5695/24-CGM (peça 13), manifestou-se conclusivamente pelo oferecimento da seguinte resposta às indagações formulada pelo consulente:

- a) “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) 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.”

Assim, vieram os autos para manifestação.

### **É o breve Relatório.**

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal<sup>1</sup>.

A presente consulta versa acerca da possibilidade de inclusão em edital de credenciamento ou licitação de cláusula exigindo que empresas licitantes ou que queiram se registrar em processo de credenciamento de exames de imagem tenham clínica instalada no Município, para redução de gastos com transportes de pacientes para esse fim.

De início, convém assinalar que a Constituição Federal e a Lei nº 8.080/1990 preconizam, como diretriz essencial, que os serviços públicos de saúde

---

<sup>1</sup> **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
- III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
- IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V - ser formulada em tese.

sejam prestados de maneira direta, mediante a estrutura e corpo de pessoal próprios dos órgãos e entes públicos. Admite-se, porém, a participação complementar da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde, conforme previsão do art. 199, §1º, da Constituição<sup>2</sup>, assim como nos termos do Código de Saúde do Estado do Paraná (art. 14)<sup>3</sup>.

A Lei nº 8.080/1990, a seu turno, esclareceu que a participação complementar está condicionada à insuficiência da estrutura própria do SUS, conforme se deduz de seu art. 24, segundo o qual “quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada”.

Com isso, o ordenamento jurídico reconheceu que as estruturas públicas poderiam ser insuficientes para atender a demanda do Sistema Único de Saúde no âmbito de sua competência legal e pactuada. Por esse motivo, admitiu que o Poder Público possa complementar a sua rede própria com serviços privados contratados ou conveniados, observadas as normas de direito público atinentes à espécie, cabendo observar que o processo de contratualização esteja alinhado com as diretrizes e regulamentações vigentes.

Conclui-se, nesse passo, que a participação complementar possui caráter subsidiário, ou seja, caberá ao gestor descortinar as razões que impossibilitam a prestação direta do serviço, de modo a justificar o cabimento e a vantajosidade, sob a ótica do interesse público, da participação complementar da iniciativa privada, que inicialmente deverá ser feita por entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos, observando a preferência destas. Se ainda persistir demanda o gestor

---

<sup>2</sup> Segundo o qual “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”.

<sup>3</sup> [Lei 13.331, de 23 de novembro de 2011](#). Dispõe sobre organização, regulamentação, fiscalização e controle das ações dos serviços de saúde no Estado do Paraná.

**Art. 14.** *Os serviços privados, com ou sem fins lucrativos, participam do SUS de forma complementar, formalizada mediante contrato ou convênio, observadas as normas expedidas pelos órgãos de direção nacional, estadual e municipal do SUS, quanto às condições para seu funcionamento.*

promoverá a contratação de empresas junto a iniciativa privada, com a celebração de contratos administrativos decorrentes de licitação.

Feitas essas noções introdutórias, a Administração, ao proceder à escolha da modalidade de contratação que melhor atende ao interesse público, tem o poder-dever de exigir, em suas contratações, os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que constituirá encargo da futura contratada, por meio de definição de parâmetros pelo qual o serviço será prestado.

Assim, ao tratar das contratações públicas de obras, serviços, compras e alienações, a Constituição de 1988, assim dispôs:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação** pública que assegure **igualdade** de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (Grifou-se)*

Verifica-se da leitura do dispositivo constitucional que a deflagração de qualquer certame licitatório deverá compatibilizar o objeto a ser contratado com as exigências mínimas para satisfação da necessidade do interesse público, pressuposto válido inclusive para o instituto do credenciamento.

Aliás, imperioso ressaltar que a Administração Pública possui discricionariedade na condução dos processos licitatórios, especialmente na fase de elaboração do edital. Esta discricionariedade deve ser exercida com base em critérios de oportunidade e conveniência, sempre visando ao interesse público, de modo que a Administração Pública, sempre justificadamente, poderá delimitar condicionantes à execução dos serviços a serem contratados, desde que tal

previsão esteja expressa no instrumento editalício, bem como se resguarde o direito à livre concorrência aos licitantes (art. 25, §2º, da Lei 14.133/21<sup>4</sup>).

Tem-se, neste caso, o lecionado pelo Prof. Marçal Justen Filho, *in verbis*:

*“O disposto não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por certas pessoas. **Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada a não selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse coletivo, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão que ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, XXI, da CF. [...] A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcional às necessidades da administração. [...] O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir**”.* (grifou-se)

Dessa forma, embora o procedimento licitatório seja vinculado aos ditames da Lei, é permitido ao gestor, por meio de seu poder discricionário, a criação de mecanismos na formulação do edital que visem assegurar a concretização do interesse público, selecionando licitantes que tenham capacidade de realizar o objeto do contrato, sem fazer exigências que restrinjam o caráter competitivo do certame de forma injustificada, tendo sempre como norteadora a ideia de obter uma contratação vantajosa visando à concretização do interesse público.

Em que pese a característica de essencialidade da isonomia que regem os procedimentos licitatórios, ela não pode ser exacerbada, mitigando a satisfação do interesse público e a busca da proposta mais vantajosa para a

---

<sup>4</sup> At. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

<sup>5</sup> Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., Dialética, p. 62 e 63.

administração – identificada quando a Administração encontra a melhor relação custo-benefício e não, necessariamente, o menor preço –, bem como a segurança de que o objeto licitado seja satisfeito por quem tenha condições e capacidade para tal propositura.

Nesse sentido, quanto à questão apresentada nestes autos, somente situações discriminatórias que estejam relacionadas diretamente ao objeto licitado/credenciado podem ser incluídas no edital, ou seja, somente aquelas exigências que se justificam em razão do objeto licitado podem estar previstas no ato convocatório, sendo vedado prever exigências impertinentes ou irrelevantes para a contratação.

Tratando-se de previsão de cláusulas de limitação geográfica, esta deve ser utilizada como medida excepcional, sobretudo diante de situações em que o objeto licitado exija tal delimitação. Para tanto, não basta a simples alegação de que deve haver restrição territorial para a devida prestação do objeto licitado, devendo a justificativa basear-se em amplos e adequados estudos que demonstrem que tal limitação é necessária e imprescindível para a vantajosidade da contratação.

Como bem assinalou a unidade técnica, na fase preparatória da licitação, a Administração deve averiguar devidamente a sua necessidade para fins de definição do objeto a ser contratado, através dos devidos estudos, onde devem ser considerados não somente os fins imediatos da contratação, mas também todos os fatores envolvidos, como custos indiretos na prestação dos serviços à população, para fins de definir o objeto a ser licitado, e, inclusive, servir de justificativas para eventuais restrições à competição derivadas da definição do referido objeto, como a delimitação geográfica para a prestação dos serviços.

Destarte, considerando que qualquer exigência ao procedimento licitatório ou credenciamento pressupõe restrição na participação de potenciais interessados no certame, torna-se imprescindível a justificativa técnica – motivação do ato administrativo - expressa na fase interna do procedimento.

Nessa exata medida, é possível ao gestor público estabelecer exigências que limitem a competitividade do certame por meio de cláusula excepcional de restrição geográfica, registrando a circunstância ensejadora da limitação, desde que apresente justificativa pormenorizada que contemple as especificidades do objeto licitado, a pertinência técnica, o princípio da razoabilidade e a vantajosidade para a Administração, sob pena de macular todo o procedimento<sup>6</sup>.

Nessa perspectiva, uma vez que o objeto da consulta se refere à prestação continuada no tempo, que diz respeito a área sensível da atuação do Estado, via de regra mostra-se cabível considerar imprescindível a proximidade física dos potenciais prestadores com o Município, estando a restrição territorial em aparente consonância com a satisfatória execução do objeto contratual, pois visa proporcionar um melhor atendimento aos usuários da rede pública de saúde, facilitar o controle e qualidade dos serviços, além de reduzir custos logísticos com eventual deslocamento para a efetivação dos serviços, o que enseja dispêndio de tempo e gastos, que tendem a aumentar proporcionalmente à distância dos contratados.

De tal maneira, a limitação de que os serviços sejam prestados por estabelecimento de saúde situados no Município não afronta a isonomia ou a concorrência do certame, tratando-se de restrição de participação pautada na razoabilidade e economicidade, uma vez que facilitado o acesso à realização dos exames em questão aos munícipes usuários do SUS, evita-se a sobrecarga dos meios de transportes desses usuários até o local de realização, garantido assim, além da supremacia do interesse público, a eficiência na prestação de serviços de forma equânime, em atendimento aos princípios que norteiam o processo licitatório (art. 5º da Lei 14.133/21<sup>7</sup>).

---

<sup>6</sup> Destaca-se, nesse sentido, que o Prejulgado nº 27 deste Tribunal de Contas apresenta entendimento convergente, de que é possível a restrição territorial pela peculiaridade do objeto quando a situação em concreto assim exigir, desde que com a apresentação de justificativas pormenorizadas no processo licitatório.

<sup>7</sup> Art. 5 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).

---

Ultrapassada a questão atinente à possibilidade 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, convém pontuar algumas questões acerca da **delimitação territorial como condicionante à participação no certame e não apenas como requisito para a assinatura dos contratos.**

A Administração, ao planejar a contratação e delimitar a solução apta a satisfazer a necessidade no ato convocatório, deverá estabelecer os **requisitos intrínsecos à execução da prestação contratual**, denominados como **‘condições de participação’** cujo descumprimento acarretará a ausência de apresentação da sua proposta<sup>8</sup>.

Para tanto, os interessados em participar dos processos de contratação pública devem reunir os elementos mínimos necessários ao preenchimento de aptidões pessoais consideradas fundamentais para demonstrar tanto a capacidade de executar o objeto quanto sua idoneidade, bem como relativamente ao cumprimento dos encargos impostos à elaboração da proposta.

Em análise do tema, Marçal Justen Filho define a existência de um gênero – **condições de participação em licitação** –, do qual são espécies os **critérios de habilitação e as condições de participação em sentido estrito.** Veja-se:

“A discussão envolve uma distinção que costuma passar despercebida. Os chamados requisitos de habilitação (Lei 8.666, art. 27) se constituem apenas em uma das categorias de condições de participação que constam do ato convocatório de uma licitação. Existem outras exigências contempladas no edital, que não se enquadram no conceito de habilitação. Denomino-as de “condições de participação em sentido estrito”.

Algumas dessas condições de participação em sentido estrito têm natureza formal. Assim, a licitação presencial implica a exigência da apresentação de envelopes indevassáveis, a comprovação de poderes para representar o licitante, a declaração de preenchimento dos requisitos exigidos etc. Na licitação de forma eletrônica, o interessado deve cadastrar-se com certa antecedência.

Mas algumas das **condições de participação em sentido estrito** têm natureza material. Envolvem o cumprimento de alguns requisitos intrinsecamente relacionados com o objeto licitado. O caso mais tradicional é a existência de **estabelecimento em local determinado.** O tema se relaciona diretamente com a

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://zenite.blog.br/qual-a-diferenca-entre-condicoes-de-participacao-e-condicoes-de-habilitacao/>. Acesso em 25/11/2024.

**vedação do art. 3º, § 1º, inc. I, parte final, da Lei 8.666.** Ali está previsto que “É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato ...”.

**Esse dispositivo foi interpretado, inicialmente, como impeditivo da exigência de que o licitante comprovasse dispor de estabelecimento comercial na área de execução do contrato. Mas essa orientação gerava distorções insuportáveis, especialmente nas licitações para compra de combustível.**

Se o licitante fosse titular de um posto de combustível a centenas de quilômetros da sede da entidade administrativa licitante, a finalidade buscada pela própria administração seria frustrada”.

Afinal, não teria cabimento submeter os veículos automotores da Administração a percorrer um longo trajeto para serem abastecidos – inclusive porque a economia quanto ao preço seria neutralizada pelo consumo mais elevado.

**Portanto, chegou-se à conclusão de que a localização do estabelecimento onde será executada a prestação objeto do contrato pode ser relevante e não existe invalidade em determinar restrições quanto a isso.**

**Mais precisamente, somente seria inválida a restrição nos casos em que a exigência de estabelecimento num local específico pudesse ser satisfeita no período de tempo entre a assinatura do contrato e o início da execução do contrato.**

**Nas licitações para fornecimento de combustível, é evidente que não é viável ao licitante vencedor construir e operar validamente um posto de combustível num espaço de tempo de alguns dias. Logo, ou o licitante comprova dispor de estabelecimento num raio geográfico definido no edital ou não preencherá uma condição de participação em sentido estrito.** No caso de fornecimento de combustível, o problema fundamental é estabelecer o raio geográfico apropriado, especialmente para evitar a fixação de soluções arbitrárias e desarrazoadas, que prejudiquem indevidamente a competição.

Na situação examinada pelo TCU, surgiu uma outra manifestação do mesmo problema. A execução da contratação objeto da licitação pressupunha, de modo inafastável, a regularidade ambiental do estabelecimento do contratado. Mais ainda, a disciplina pertinente à regularidade ambiental torna impossível que o sujeito obtenha o licenciamento no período entre a assinatura do contrato e o início de sua execução. **Logo, se o sujeito vencer a licitação, assinar o contrato e não dispuser do licenciamento ambiental, a prestação não poderá ser executada. A exigência adotada no edital era plenamente válida. Não se tratava propriamente de um requisito de habilitação, ainda que uma interpretação ampliativa do previsto no art. 30, inc. IV, da Lei 8.666 pudesse dar-lhe respaldo. Rigorosamente, a exigência não se relaciona às condições subjetivas do licitante – conceito nuclear à ideia de habilitação. Trata-se da viabilidade objetiva da execução da atividade objeto do certame.**

(...)

Enfim, não teria cabimento que, apenas para assegurar a realização de uma licitação, a Administração fosse obrigada a abrir mão das exigências de

localização ou de regularidade ambiental, indispensáveis à satisfação das suas próprias necessidades e à execução satisfatória do contrato.

Os requisitos de habilitação e as condições de participação devem ser exigidos somente do licitante vencedor nos casos em que é material e juridicamente viável a qualquer sujeito atender a exigência assim que convocado para firmar o contrato ou quando envolverem uma simples questão de qualidade mínima do objeto a ser executado. Mas todos os licitantes deverão comprovar o preenchimento de requisitos intrínsecos à execução da prestação contratual e que não comportem atendimento no período entre a seleção do vencedor e o início da execução do contrato”<sup>9</sup> (grifou-se).

Tais apontamentos coadunam-se ao caso ora analisado, devendo-se destacar que na situação posta na presente consulta, diante da peculiaridade do objeto, que inclui a contratação de serviços de realização de exames de raio-x, ferramenta para diagnóstico médico que exige o deslocamento do paciente até a unidade prestadora, a fim de realizar o seu exame, entende-se plenamente possível que o certame seja circunscrito às empresas sediadas localmente como **condição à contratação**, uma vez que tal requisito — **localização do estabelecimento onde será executada a prestação objeto do contrato** — tem por objetivo garantir a exequibilidade da proposta.

Enquanto as **exigências de habilitação** buscam avaliar o preenchimento dos requisitos de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, qualificação técnica, regularidades fiscal e trabalhista; **as condições de participação em sentido estrito** — a exemplo da cláusula de restrição geográfica, requerida de forma indistinta de todos os licitantes — podem ser vistas como necessidade essencial à viabilidade objetiva da execução da atividade objeto do certame.

Nesse panorama, a exigência de clínica de diagnóstico por imagem instalada na circunscrição do Município como **condicionante à participação** da licitação ou credenciamento revela a opção do administrador, dentro da sua **discricionariedade**, em não assumir os riscos em admitir a satisfação da exigência posteriormente, como naquele breve período de tempo entre a assinatura do

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. O TCU e as condições de participação em licitação. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº. 105, dezembro de 2015, disponível em [www.justen.com.br/informativo](http://www.justen.com.br/informativo). Acesso em 25/11/2024.

contrato e o início de sua execução, o que, de fato, poderia comprometer a própria efetividade do procedimento licitatório ou chamamento público e, conseqüentemente, a exequibilidade de um serviço público essencial.

Não se mostra razoável ao licitante vencedor, portanto, construir e operar validamente a clínica de exame de imagem num curto espaço de tempo (período entre a assinatura do contrato e o início de sua execução), de modo que deverá comprovar previamente dispor de estabelecimento dentro do raio geográfico definido no edital ou não preencherá uma condição de participação em sentido estrito. Logo, se o sujeito vencer a licitação, assinar o contrato e não dispuser da instalação física, a prestação corre o risco de não ser executada.

De aduzir-se, assim, que a exigência de clínica instalada na localidade como condicionante à participação da licitação ou credenciamento não se trata propriamente de um requisito de habilitação, diferentemente do que aduziu a unidade técnica. A exigência de restrição geográfica não se relaciona às condições subjetivas do licitante – conceito nuclear à ideia de habilitação, prevista no art. 63, inc. I, da Lei nº 14.133/21. Trata-se da viabilidade objetiva da execução da atividade objeto do certame.

Da mesma forma, divergindo da instrução, inaplicável o verbete da Súmula nº 272 do TCU<sup>10</sup> ao caso apreciado na presente consulta, porquanto a exigência de cláusula de restrição geográfica envolve o cumprimento de requisito intrinsecamente relacionado à viabilidade da execução do objeto licitado, diferenciando-se de uma exigência de habilitação ou de quesitos de pontuação técnica.

De tal modo se conclui que na situação analisada na presente consulta, diante da peculiaridade do objeto, que inclui a contratação de serviços de ferramenta para diagnóstico médico que exige o deslocamento do paciente até a unidade prestadora, a fim de realizar o seu exame, entende-se plenamente possível

---

<sup>10</sup> Súmula nº 272 do TCU “No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato”.

que o certame seja circunscrito às empresas sediadas localmente como **condição à contratação e não apenas como requisito para assinatura dos contratos**, diferentemente do que sustentou a unidade técnica.

Acrescente-se que a Lei nº 14.133/21 define a documentação que poderá ser exigida para comprovar habilitação jurídica, qualificação técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal. O art. 67, IV prevê quanto à qualificação técnica:

*Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*

*IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;*

Entende-se que, no caso, é razoável a Administração exigir a apresentação, para efeito de habilitação em certame público, de licença de funcionamento expedida pelo órgão de vigilância sanitária respectivo que tem por escopo demonstrar a qualificação técnica dos potenciais participantes, bem assim proteger o interesse público e o direito fundamental à saúde. Explica-se:

A emissão do Alvará da Vigilância Sanitária está embasada em legislações específicas de saúde pública, como a Lei nº 6.437/1977<sup>11</sup>, que trata das infrações à legislação sanitária e suas respectivas penalidades. Cada município e estado tem autonomia para regular e fiscalizar os procedimentos necessários, mas todos devem seguir os princípios, leis e atos infralegais<sup>12</sup> estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

<sup>11</sup> Art. 10 - São infrações sanitárias:

(...)

II - construir, instalar ou fazer funcionar **hospitais**, postos ou casas de saúde, **clínicas em geral**, casas de repouso, **serviços ou unidades de saúde, estabelecimentos ou organizações afins, que se dediquem à promoção, proteção e recuperação da saúde, sem licença do órgão sanitário competente** ou contrariando normas legais e regulamentares pertinentes:

pena - advertência, interdição, cancelamento da licença e/ou multa (grifou-se).

<sup>12</sup> Destaca-se, nesse sentido:

**Portaria 453, de 01 de junho de 1998, do Ministério da Saúde**, cita, em seu **Art. 3º** que: "**Compete aos órgãos de Vigilância Sanitária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o licenciamento dos estabelecimentos que empregam os raios-X diagnósticos, assim como a fiscalização do cumprimento deste Regulamento, sem prejuízo da observância de outros regulamentos federais, estaduais e municipais supletivos sobre a matéria**" (grifou-se).

**Instrução Normativa DC/ANVISA Nº 16 DE 26/04/2017**, que dispõe sobre a lista de Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, classificadas por **grau de risco para fins de licenciamento sanitário**, estipula

Na esfera Estadual, a Lei nº 13331, de 23.11.2001, que institui o Código de Saúde do Paraná, aplicável aos Municípios, assim disciplina:

**Seção V DA PARTICIPAÇÃO COMPLEMENTAR**

**Art. 14. Os serviços privados, com ou sem fins lucrativos, participam do SUS de forma complementar, formalizada mediante contrato ou convênio, observadas as normas expedidas pelos órgãos de direção nacional, estadual e municipal do SUS, quanto às condições para seu funcionamento;**

(...)

**Seção V DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA, EPIDEMIOLÓGICA E AMBIENTAL**

**Art. 38. As ações de vigilância sanitária e/ou ambiental recaem sobre:**

(...)

VI - serviços de assistência à saúde;

VII - serviços de interesse à saúde;

(...)

IX - produção, transporte, guarda e utilização de outros bens, substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

X - radiações de qualquer natureza.

(...)

**Seção III DAS INFRAÇÕES SANITÁRIAS E DAS PENALIDADES**

**Art. 63. Constituem *infrações sanitárias* as condutas tipificadas abaixo:**

**I. construir, instalar ou fazer funcionar hospital, posto ou casa de saúde, clínica em geral, casa de repouso, serviço ou unidade de saúde, estabelecimento ou organização afim, que se dedique à promoção, proteção e recuperação da saúde, sem licença de órgão sanitário competente, ou contrariando normas legais e regulamentares pertinentes (grifou-se).**

Verifica-se, assim que o Código Sanitário do Estado do Paraná estabelece a obrigatoriedade de alvará sanitário para funcionamento das empresas e serviços de interesse da saúde, ao passo que a Resolução SESA nº 1034/2020, define o grau de risco sanitário das atividades econômicas, regulamenta os procedimentos para o licenciamento sanitário no Estado, bem como estipula as

---

**as atividades de alto risco em seu Anexo I, entre elas: Código 8610-1/01: Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências; Código 8630-5/01: Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares e Código 8640-2/05: Serviços de diagnóstico por imagem com uso de radiação ionizante, exceto tomografia (grifou-se).**

atividades de alto risco em seu Anexo I<sup>13</sup>, em conformidade com o estabelecido na Instrução Normativa DC/ANVISA Nº 16 DE 26/04/2017.

Nesse sentido, o Alvará Sanitário configura documento obrigatório para os estabelecimentos privados que desenvolvam atividade de saúde ou de interesse à saúde, e notadamente, que empregam o uso de radiações de qualquer natureza (raios-X diagnósticos,) pois é por meio deste que se atesta se o estabelecimento atende aos requisitos mínimos sanitários de funcionamento, garantindo proteção à população que frequenta as instalações públicas.

Portanto, a exigência de alvará sanitário como documento de habilitação técnica é possível no procedimento licitatório cujo objeto guarda pertinência com previsão legal, como no caso de atendimento hospitalar, atividade médica ambulatorial para realização de exames.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, decidiu pela constitucionalidade de norma distrital que exige licença para funcionamento, expedida pelo órgão local de vigilância sanitária, como documento necessário à habilitação em licitação cujo objeto prevê prestação de serviços de saúde pública, estando ausente ofensa à impessoalidade e à isonomia, conforme ementa abaixo transcrita:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. CONFRONTO DO DISPOSITIVO IMPUGNADO DIRETAMENTE COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. CONHECIMENTO DA AÇÃO. LEI N. 3.978/2007 DO DISTRITO FEDERAL. LICENÇA PARA FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS QUE EXECUTAM ATIVIDADES DEDICADAS AO COMBATE A INSETOS E ROEDORES, LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO DE RESERVATÓRIOS DE ÁGUA, BEM COMO MANIPULAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS PARA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. EXIGÊNCIA NA HABILITAÇÃO TÉCNICA PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO PÚBLICA. NORMA ESPECÍFICA. INTERESSE LOCAL. ATIVIDADE E OBJETO DETERMINADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL. OBSERVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. PROTEÇÃO DA VIDA E SAÚDE HUMANAS. HARMONIA COM A REGULAMENTAÇÃO FEDERAL. FALTA DE**

---

<sup>13</sup> Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências; Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares; Serviços de diagnóstico por imagem com uso de radiação ionizante, exceto tomografia.

*CORRELAÇÃO COM A NORMATIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. AUSÊNCIA DE OFENSA À IMPESSOALIDADE E À ISONOMIA<sup>14</sup> (grifou-se).*

Colaciona-se, no mesmo sentido, decisão do Tribunal de Contas da União:

**Acórdão 2000/2016-Plenário<sup>15</sup>**

Enunciado: O edital de licitação para aquisição de produto sanitário deve prever a exigência de que as empresas participantes comprovem o cumprimento dos requisitos previstos na Lei 6.360/1976, no Decreto 8.077/2013 e na Resolução-Anvisa 16/2014, quando aplicável, de modo a garantir que o produto a ser licitado atenda às exigências técnicas necessárias.

(...)

7. Sobre a licença sanitária, de fato, o mesmo dispositivo do normativo estabelece em seu inciso XIII: licença sanitária: documento emitido pela autoridade sanitária competente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde constam as atividades sujeitas a vigilância sanitária que o estabelecimento está apto a exercer. Depreende-se que cada localidade tem certa margem de discricionariedade para definir as atividades a serem reguladas por sua autoridade sanitária. Conforme informado pelo TRE/SP, alguns municípios dispensam de licença fornecedores varejistas do produto em apreço. De qualquer forma, o art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993 requer como qualificação técnica a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. Portanto, se a localidade da empresa licitante impuser a licença sanitária para a comercialização do artigo no atacado, cabe inserir essa previsão no edital.

Destarte, de acordo com entendimento da Suprema Corte e do TCU, bem como considerando que a **obrigatoriedade do alvará de licença sanitária possui previsão legal no Código Sanitário Estadual**, demonstra-se ser **imprescindível a apresentação de referido documento como condição de habilitação**, tanto no credenciamento quanto da hipótese de regular licitação, **o que pressupõe, inexoravelmente, a exigência de clínica instalada localmente como condicionante à participação em certame que tem por objeto realização de exame médicos, tais como serviços de raio-x.**

Além disso, convém assinalar o que credenciamento, na fase de habilitação, requer a apresentação de documentos que comprovem a capacidade do

<sup>14</sup> (ADI 3963, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 09-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-09-2024 PUBLIC 19-09-2024)

<sup>15</sup> Data da sessão 03/08/2016. Relator JOSÉ MUCIO MONTEIRO. Disponível em: [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#) Acesso em: 28/11/2024.

proponente em executar o objeto da contratação<sup>16</sup>. Outrossim, antes da assinatura do contrato ou outro instrumento hábil, o credenciado deve demonstrar que continua atendendo a todos os requisitos de habilitação especificados no edital<sup>17</sup>.

Registra-se, ainda, que o credenciamento é definido pela Lei nº 14.133/2021 como o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, **preenchidos os requisitos necessários**, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

Referido procedimento auxiliar é adotado quando se constata, na fase de planejamento da contratação, que a abordagem mais vantajosa para a administração consiste em permitir que uma gama de fornecedores se qualifique para fornecer os bens ou serviços desejados, em virtude da inviabilidade ou ineficácia de selecionar um único fornecedor por meio de disputa, de modo a atender adequadamente ao interesse público.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.333/2021, prevê seção específica para o credenciamento, classificando-o como “procedimento auxiliar de contratação” (art. 78). Seu art. 79 dispõe sobre o regime jurídico básico do instituto e prevê três hipóteses de contratações passíveis de utilização do credenciamento:

- a. **paralela e não excludente**: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- b. **com seleção a critério de terceiros**: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- c. **em mercados fluidos**: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do fornecedor por meio de processo de licitação<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Decreto 11.878/2024, art. 11.

<sup>17</sup> Decreto 11.878/2024, art. 14.

<sup>18</sup> Disponível em: [5.9.1. Credenciamento | Licitações e Contratos](#) Acesso em 29/11/2024.

A situação paralela e não excludente trata do caso em que a contratação de vários fornecedores ou interessados em prestar os serviços é interessante para a Administração.

A hipótese de seleção a critério de terceiros é aquela em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação. É o caso, por exemplo, de serviços médicos e de exames laboratoriais, cabendo ao beneficiário a escolha do prestador que melhor lhe convier.

Diante de tal contexto normativo, tendo em vista que o **credenciamento deve alcançar interessados que atendam o interesse público e os requisitos pré-estabelecidos no edital** pelo ente contratante, e que a necessidade do serviço é uma demanda da comunidade, **não faz sentido credenciar estabelecimentos instalados em outros estados ou distantes da sede do Município, pois inviabiliza o objeto central que é atender a demanda local.**

Adicionalmente, releva destacar que a exigência de instalação não precisa necessariamente se limitar ao município licitante, podendo abranger, a depender da discricionariedade do gestor, a respectiva região de saúde<sup>19</sup> em que o Município se localiza, a fim de evitar a sobreposição de esforços na oferta de ações e serviços disponibilizados pelo Município.

Como é sabido, as ações e serviços públicos de saúde e os serviços contratados ou conveniados que integram o SUS são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198<sup>20</sup> da Constituição, devendo obedecer, dentre outros princípios, o da organização dos serviços públicos, de modo a evitar a

---

<sup>19</sup> Nos termos do [artigo 2º, inc. I, do Decreto 7.508/2011](#): Região de Saúde - espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde;

<sup>20</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

duplicidade de meios para fins idênticos, consoante preconizado pelo artigo 7º, XIII, da Lei nº 8.080/90<sup>21</sup>.

Portanto, as contratualizações na área da saúde devem observar as diretrizes da regionalização estabelecidas no Planejamento Regional Integrado<sup>22</sup>, o qual é desenvolvido pela Secretaria de Estado da Saúde, de forma a assegurar o alinhamento e a direcionalidade com a organização regional das ações e dos serviços de saúde, buscando uma atuação regional integrada ao planejamento estadual e nacional de saúde, conforme a hierarquia do sistema.

Dessa forma, em busca da efetivação das ações e serviços de saúde que competem aos entes municipais dentro da rede de saúde pública do SUS, em conformidade as diretrizes elencadas no artigo 198 da Carta Magna, verifica-se que limitar a participação na licitação ou credenciamento que tem por objeto realização de exame médicos no âmbito do Município ou, eventualmente, na circunscrição da respectiva região de saúde, proporciona menor deslocamento dos usuários para outras regiões, garantindo a efetivação destas diretrizes e dos princípios que regem o Sistema Único de Saúde.

Por tais considerações, diante da peculiaridade do objeto da consulta e tendo em vista a **previsão em lei local de obrigatoriedade de alvará sanitário para funcionamento de estabelecimentos de prestação de serviços de interesse da saúde como condição de habilitação**, tanto no credenciamento quanto da hipótese de regular licitação, **pressupõe-se a exigência de clínica instalada localmente como condicionante à participação em certame que tem por objeto a realização de exame médicos, tais como serviços de raio-x.**

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina para que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos:

---

<sup>21</sup> Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: [...]. XIII – organização de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos; [...]

<sup>22</sup>Disponível em: [https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-05/processo\\_de\\_planejamento\\_regional\\_18\\_07\\_2018\\_1.pdf](https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/processo_de_planejamento_regional_18_07_2018_1.pdf). Consultado em 25.11.2024.

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.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

**GABRIEL GUY LÉGER**

**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**