



PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CHAMAMENTO PÚBLICO 6/2021-001. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. LEGALIDADE. POSSIBILIDADE.

CHAMAMENTO PÚBLICO 6/2021-001

Requerente: Comissão Permanente de Licitação.

Assunto: Processo de seleção e chamamento de pessoas jurídicas, visando a prestação de serviços médicos complementares a rede pública de saúde de Piçarra - Pará, assistência à saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS.

I - DA CONSULTA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade Chamada Pública, cujo objeto é a seleção e chamamento de pessoas jurídicas, visando a prestação de serviços médicos complementares a rede pública de saúde de Piçarra - Pará, assistência à saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, atendendo ao disposto na Lei nº 8.666/93.

Antes de adentrar no mérito do presente edital licitatório, vale fazer alguns esclarecimentos a respeito do processo licitatório na modalidade chamada pública.

Considerando a concorrência de diversas normas de origem federal, estadual e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÇARRA
CNPJ/MF – 01.612.163/0001-98



municipal, além das próprias disposições contidas no Edital de Licitação, assim como a especificidade da modalidade Licitatória em questão, cumpre tecer breves considerações sobre a maneira como as diversas normas sobre a matéria são interpretadas.

A Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, que fornece os serviços públicos de saúde por meio do sistema único, financiado pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. No entanto, a própria Lei Maior admitiu que instituições privadas, com intuito de expandir os serviços públicos de saúde, participassem do sistema único de forma complementar, sempre observando as diretrizes deste, tendo preferência entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme dispositivos a seguir:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.
(...)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1.º 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.

Diante disso, a par dessa abordagem constitucional, mister que as regras relativas à chamada pública sejam interpretadas, a partir do que dispõem as normas (princípios e regras) da Lei 8.666/93. Desta feita, norteiam os procedimentos licitatórios os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal e art. 3º da Lei 8666/93).

A Chamada Pública é um procedimento específico de dispensa de procedimento licitatório, ou seja, não é uma modalidade de licitação. Porém, como qualificar juridicamente esta dispensa, visto que não está previsto na lei geral. Nesse sentido, a figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para se efetivar uma contratação por dispensa. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 24, caput, da Lei 8666/93. O processo ora em análise é um procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços médicos, mediante requisitos estabelecidos previamente no edital de convocação. Assim, por tratar-se de participação de forma complementar de instituições privadas para assistência à saúde no âmbito do SUS, o procedimento é regulamentado também pela Lei nº 8.080/90 e Portarias Ministeriais, que consiste em uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública.

Buscando dar completude ao ordenamento jurídico, importante destacar o que diz Di Pietro (2014, p. 394), ao interpretar o inciso XXI do art. 37 da CF, que ao determinar a



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÇARRA
CNPJ/MF – 01.612.163/0001-98



obrigatoriedade de procedimento licitatório, faz ressalva para “os casos especificados na legislação”. Ou seja, abre a possibilidade da dispensa de licitação através de uma lei ordinária. Ainda que esta modalidade de dispensa não esteja prevista na legislação específica.

Nesse sentido, a Lei nº 8.080/90 em seu Art. 4º e 24, diz que:

Art. 4º. O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Art. 24. 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.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

No mesmo sentido a Portaria Ministerial nº 1.034/10 - GM/MS dispõe que:

Art. 1º Dispor sobre a participação de forma complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde;

II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

§ 1º A complementação dos serviços deverá observar aos princípios e as diretrizes do SUS, em especial, a regionalização, a pactuação, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e a universalidade do acesso.

Segundo dispõe as legislações acima citadas, poderá o gestor municipal, desde que observados os princípios e as diretrizes do SUS, recorrer a instituições caso haja necessidade de complementação e a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

Desta maneira, resta evidenciado que a complementação quer significar que não é possível a transferência para a iniciativa privada da execução de todo serviço de saúde oferecido à população, mas tão somente aquela demanda a qual o Estado, seja por falta de estrutura física, seja pela



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÇARRA
CNPJ/MF – 01.612.163/0001-98



insuficiência de pessoal, naquele momento não consegue atender.

Assim, infere-se que a complementação não é uma faculdade colocada à discricionariedade da Administração, mas só pode ocorrer se restarem comprovados requisitos que lhe autorize. Desta forma, a celebração de contratos e convênios para complementação do serviço público de saúde pela iniciativa privada não tem por escopo a substituição da titularidade ou da ação do Estado na prestação de serviços públicos típicos não exclusivos, mas tão somente o de complementar as atividades estatais que estiverem sendo executadas de forma insuficiente e que cuja ampliação do atendimento público seja impossível naquele momento.

Para alguns autores, como Maria Sylvia Di Pietro¹, a complementariedade pode envolver tanto atividade meio quanto fim, desde que não importe na transferência a uma instituição privada de toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas pela ente público, conforme texto abaixo:

(...) a Constituição, no dispositivo citado (§1º do art. 199), permite a participação de instituições privadas 'de forma complementar', o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assuma a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas etc (...).

Nessa linha, deve se ter por objetivo alcançar a máxima efetivação dos direitos fundamentais, tendo a saúde indiscutível nota de fundamentalidade. Neste rastro, a oferta dos serviços públicos de saúde deve buscar alcançar e suprir toda a demanda da população, seja esta realizada de forma direta ou indireta, de forma complementar.

Os Tribunais de Justiça brasileiros têm se mostrado sensíveis à prestação dos serviços de saúde como efetivação ao próprio direito fundamental à saúde, conforme decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos seguintes termos: Sempre com a devida vênia, não mais se mostra possível a interpretação de norma constitucional que atribua ao Estado todos os deveres, impedindo-o de contar com auxílio, remunerado ou não, de entidades privadas para a consecução do bem comum. No caso concreto, ao munícipe doente não interessa saber se o médico que o atende é servidor público ou não. O que lhe interessa é que haja médico para atendê-lo e medicamento para curar sua doença ou ao menos minorar seu sofrimento. Por isso não vislumbro clara e manifesta violação, ao menos no âmbito restrito deste recurso de agravo, ao artigo 199 da Constituição Federal que tornaria viável a suspensão da parceira. E, em tese, se mostra possível que alguns programas de saúde, voltados para temas mais sensíveis sejam transferidos a terceiros que tenham a capacidade tecnológica e gerencial de melhor atender à população pelo custo mais barato que o Estado poderia fazer. (TJSP - Agravo de Instrumento nº 627.715-5/3-00 - SP. Relator: Des. Lineu Peinado. 07/08/2007)

Quanto ao tipo de serviço a ser complementado pela iniciativa privada, não se



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÇARRA

CNPJ/MF – 01.612.163/0001-98



observa restrições no texto constitucional, de forma que, em regra, tanto atividades meio como atividades finalísticas podem ser executadas por entidades privadas. Este foi o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, conforme consta do prejulgado abaixo: Prejulgado 2055 1. Serviços médicos ambulatoriais, pequenos procedimentos cirúrgicos, expedição de carteiras de saúde, verificação de exames e demais procedimentos constantes da Tabela do SUS podem ser compreendidos como serviços complementares de saúde a serem oferecidos à população, dentro das normas prescritas pela Lei (federal) n. 8.080/90 e pela Portaria n. 3.277/06, do Ministério da Saúde. 2. A contratação de serviços complementares de saúde pode ocorrer para: 2.1. atividades-meio, desde que não inseridas por lei no Sistema Único de Saúde. 2.2. atividades finalísticas em razão do volume, quando a demanda ultrapassar a capacidade instalada da rede pública, tanto própria quanto à vinculada a outro nível de governo. a) neste caso, a dimensão do serviço público deve ser reavaliada periodicamente, tendo em conta variáveis como a evolução populacional, evolução da demanda, evolução científica etc., de forma que o volume físico e/ou financeiro dessas contratações não descaracterize o caráter subsidiário em relação às atividades estatais. 2.3. atividades finalísticas, em razão da urgência. a) neste caso, a Administração deve, quando for o caso, promover as medidas necessárias para restabelecer o sistema público potencial existente antes da situação de urgência que implicou a diminuição de sua capacidade potencial; b) a contratação junto à iniciativa privada ocorrerá somente durante o período necessário para que sejam adotadas as medidas para o restabelecimento do serviço público. 3. A contratação de serviços complementares de saúde deve atender ainda aos seguintes requisitos: 3.1. Preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos; 3.2. Celebração de convênio ou contrato conforme as normas de direito administrativo, prevalecendo o interesse público sobre o particular; 3.3. Integração dos serviços privados às diretrizes organizativas do SUS; 3.4. Prevalência dos princípios da universalidade, equidade, integralidade, etc.

No caso em análise, a necessidade da contratação dos serviços médicos foi justificada pela rede de Saúde do Município, para execução dos serviços médicos complementares a rede pública de saúde de Piçarra - Pará, assistência à saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, e assim sanar diversas situações que remontam ao interesse público e principalmente, à preocupação com a saúde e vida do povo de Piçarra.

Importante registrar que a modalidade de chamada pública, não vislumbra a escolha da proposta mais vantajosa e ou do proponente mais qualificado. Não se trata de “competição”, mas sim de meio para habilitação dos interessados, obviamente com a qualificação e idoneidade exigida em lei, para fins de cumprimento do objeto em concordância com as diretrizes e valores tabelados pelo SUS.

Neste sentido, a Lei 8080/90 já citada ao norte, dispõe:

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÇARRA

CNPJ/MF – 01.612.163/0001-98



econômico financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

No mais, vislumbra-se que as demais exigências no tocante ao tipo de certame escolhido, encontram-se presentes.

Da Chamada Pública nº 7/2021-001 - A comissão de licitação deu início à fase interna do certame e providenciou todos os procedimentos formais, tais como pesquisa de preços, justificativa, elaboração do edital, definição do tipo e modalidade de licitação.

Perlustrando o termo de abertura de licitação já constante dos autos, existe recurso orçamentário que assegure o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício. A Minuta do Edital, por sua vez, segue todas as cautelas recomendadas pela Lei Federal nº 8.666/93, tais como:

1. Definição do objeto de forma clara e sucinta, sem particularidades exageradas;
2. Local onde poderá ser adquirido o edital;
3. Local, data e horário para abertura da sessão;
4. Condições para o credenciamento;
5. Critérios para julgamento;
6. Condições de pagamento;
7. Prazo e condições para a assinatura do contrato;
8. Sanções para o caso de inadimplemento;
9. Outras especificações ou peculiaridades da licitação.

Sendo assim, após análise, verifica-se que o procedimento licitatório cumpriu todas as etapas da fase interna previstas em Lei.

III

- CONCLUSÃO

“*EX POSITIS*”, tenho que o processo licitatório se encontra respaldado na Constituição Federal, Lei nº 8080/90, Lei nº 8.666/93 e demais legislações pertinentes.

Desta forma, conclui-se que é legalmente possível ao Poder Público a utilização do credenciamento ou “chamada pública” para a contratação de prestadores para execução de serviços privados para atendimento na área da saúde pública, observadas as condições trazidas no corpo deste parecer.

Ante o exposto, pautando-se nas informações e documentos trazidos aos autos, **OPINO** pela regularidade do Processo de Chamada Pública para credenciamento de pessoa jurídica



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÇARRA
CNPJ/MF – 01.612.163/0001-98



para prestação de serviços médicos, aprovando a minuta de Edital e Contrato Constantes dos autos.

SMJ.

Piçarra - PA, 26 de Maio de 2021.

Bruno Vinícius Barbosa Medeiros
Assessor Jurídico