



PARECER JURÍDICO Nº 05/2022 – PMLA

CHAMADA PÚBLICA Nº 01/2022 – FMS

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 220301/2022-CPL/PMLA

INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

REFERÊNCIA: CREDENCIAMENTO – CHAMADA PÚBLICA

Análise Jurídica de Edital de Credenciamento - Chamamento Público para Contratação de Empresa para Prestação de Serviços Médicos, Enfermagem e de Profissionais de apoio a Gestão, na forma de Serviços Médicos, Consultas Especializadas, Serviços de Enfermagem e Profissionais Técnicos para o Desenvolvimento de Atividades conforme necessidade da Secretaria Municipal de Saúde de Limoeiro do Ajuru/Pa. Chamada Pública nº 01/2022.

1. RELATÓRIO

1. A requerimento da Secretaria Municipal de Saúde de Limoeiro do Ajuru, por meio da Comissão Permanente de Licitação, submete à apreciação desta Assessoria Jurídica para formalização do processo de Edital do Credenciamento – Chamada Pública para contratação de Pessoa Jurídica para prestação de serviços médicos, de enfermagem e de profissionais de apoio a gestão para desenvolvimento de atividade conforme necessidade da Secretaria Municipal de Saúde.

2. Observamos que são partes integrantes do processo: Autuação do Processo Administrativo nº 220301/2022-CPL/PMLA, Termo de Referência, Mapa de Apuração de Preços, Cotações, Termo de Autuação pela CPL, Portaria de Nomeação da CPL, Edital de Credenciamento, Termo de Aceite e Proposta Financeira (Anexo I), Declaração de Inexistência de Empregados Menores (ANEXO III), Declaração de Inexistência de Fato Superveniente Impeditivo (ANEXO IV), Modelo de Declaração de Inidoneidade para Licitar (ANEXO V), Declaração de Não Ocupação de Cargo ou Função de Chefia no SUS



(ANEXO VI), Declaração de Não Ocupação de Cargo de Funcionário Público (ANEXO VII), Termo de Desistência do Processo de Credenciamento (ANEXO VIII), Minuta do Contrato (ANEXO IX).

3. Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, presume-se que suas características, requisitos e critérios de avaliação, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

4. É o relatório.

2. DO PARECER.

2.1. DO CARÁTER OPINATIVO

5. Inicialmente, cumpre destacar que, compete a essa Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente OPINATIVO, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

6. Antes de adentrarmos ao mérito, é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica se vincula à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo, *o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide.*





7. Nesse diapasão, reitera-se a liberdade de opinião do profissional quando da emissão de seu parecer técnico-jurídico, conforme o entendimento jurisprudencial. Senão, vejamos:

PROCESSO Nº: 0807890-77.2020.4.05.0000 - HABEAS CORPUS CRIMINAL IMPETRANTE: NATALIA LOPES DE SOUZA DUARTE ADVOGADO: Natalia Lopes De Souza Duarte PACIENTE: PÉRICLES FILGUEIRAS DE ATHAYDE FILHO ADVOGADO: Natalia Lopes De Souza Duarte IMPETRADO: JUÍZO DA 12ª VARA FEDERAL DA PARAIBA - SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE GUARABIRA RELATOR (A): Desembargador (a) Federal Paulo Machado Cordeiro - 2ª Turma EMENTA CONSTITUCIONAL. PENAL. HABEAS CORPUS. CRIME LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA. PARECERISTA. PROCURADOR MUNICIPAL. INÉPCIA DENÚNCIA. CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO. DOLO ESPECÍFICO E PREJUÍZO AO ERÁRIO. INSUFICIENTE DESCRIÇÃO. ORDEM CONCEDIDA. 1. Cuida-se de Habeas Corpus com pedido de liminar impetrado pela defesa de PÉRICLES FILGUEIRA DE ATHAYDE FILHO contra decisão de recebimento de denúncia contra si - dentre outros denunciados - proferida pelo juízo da 12ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Guarabira-PB. 2. Em suas razões, sustentou o ora impetrante: a) "O paciente foi denunciado, em conjunto com outras 07 pessoas, por suposta infração aos artigos 89 da Lei 8.666/93 na ação penal de nº 0800497- 64.2019.4.05.8204, em trâmite na 12ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba - Subseção Judiciária de Guarabira, onde, segundo o Ministério Público Federal, teria, o Paciente,"contribuído ativamente para a simulação de procedimento licitatório", tão somente pelo fato de ter emitido o parecer (como procurador municipal à época dos fatos) pela legalidade do procedimento licitatório na modalidade carta convite de nº 14/2012."; b) "A denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal em desfavor do Paciente não aponta as circunstâncias do fato criminoso que por ele teria sido praticada, traz uma inicial acusatória composta de trinta e seis laudas, oito réus, dos quais, no que diz respeito ao Sr. Péricles, ex-procurador do Município, ora Paciente, cita-o em quatro parágrafos, onde imputa-o participação em"contribuir ativamente para a simulação de procedimento licitatório", sem contudo, definir claramente qual teria sido a conduta por ele utilizada, no cometimento do delito que lhe é imputado."; c) Apesar de apresentar resposta à acusação sustentando a inépcia da denúncia, a ausência de descrição dos fatos, a ausência de justa causa, a falta de tipicidade, bem como a ausência de indícios de dolo, o juízo teria ratificado o recebimento da peça acusatória e





dados início à persecução penal, o que ensejaria constrangimento ilegal. 3. A aplicação do art. 89 da Lei nº 8.666/93 - cujo objetivo não é o de punir o administrador público despreparado, inábil, mas aquele desonesto - é objeto de divergências, inclusive no âmbito dos tribunais superiores. Neste contexto, enquanto para a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal o tipo penal do art. 89 da Lei nº 8.666/93 se qualifica como crime formal (que dispensa o resultado danoso para o erário); no âmbito da 2ª Turma do mesmo Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, a configuração do mencionado tipo demanda a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, além da configuração do efetivo prejuízo ao patrimônio público. No entanto, quer se adote a primeira ou a segunda corrente, é certo que, a definição quanto à violação ao tipo do mencionado artigo 89 da Lei nº 8.666/93, pressupõe o efetivo exame se a conduta do agente constitui apenas um ilícito civil e administrativo ou se chegou a configurar crime, considerada a natureza de ultima ratio do direito penal. 4. **No tocante à responsabilização do parecerista, não se pode perder de vista que a função dele é a de zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Em outras palavras: a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais (STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952).** 5. No caso, conclui-se não constituírem elementos suficientes, sequer ao recebimento da denúncia, as circunstâncias relacionadas: "1) ao fato de o parecer emitido pelo paciente ser genérico e com formatação semelhante a outras peças que compunham o certame; 2) a "coincidência/anomalia" de a suposta análise sobre todo o procedimento realizado pela Assessora Jurídica ter se dado no mesmo dia (17/08/2012) de uma série de outros atos, conforme minuciosamente explanado no item "I.4" desta Inicial; 4) a quantidade de irregularidades patentes no procedimento licitatório, que não "passariam" despercebidas - senão propositadamente - pelo procurador do município; bem como 5) o fato de o parecer, segundo o MPF e diante do panorama, ter sido confeccionado justamente para dar ares de legalidade ao que notadamente restava ilícito". É que, além da ausência de indicação de prejuízo ao erário ou de dolo específico, ou mesmo de quais seriam as "irregularidades patentes no procedimento licitatório, que não "passariam" despercebidas - senão propositadamente - pelo procurador do município", não se extrai da peça inicial acusatória sequer menção à suposta vantagem que ora paciente teria obtido no exercício de suas funções, tampouco





se o parecer teria sido emitido com a intenção de causar danos ao erário. 6. Não se pode deixar de considerar que, a caracterização da conduta tipificada no art. 89 da Lei 8.666/1993, pressupõe a indicação, já na fase de recebimento da denúncia, do elemento subjetivo consistente na intenção de causar dano ao erário ou obter vantagem indevida (STF. 2ª Turma. Inq 3965, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 22/11/2016). **Dito de outra forma: em tese, é possível a responsabilização criminal do parecerista, mas não pelo simples fato de ter emitido um parecer, sendo necessário, ao menos, a menção expressa - já na peça inicial acusatória - aos elementos indicativos de sua participação ativa no suposto esquema criminoso, de modo a, inclusive, dele se beneficiar. A propósito, tal indicação se mostra fundamental notadamente em se considerando a natureza jurídica do parecer jurídico como elemento meramente opinativo e, segundo a jurisprudência do STF, o parecer puramente consultivo não gera responsabilização do parecerista:** STF. Plenário. MS 24.631, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 1º.2.2008). 7. Por fim, não se pode olvidar que, como regra, a atuação do advogado é resguardada pela ordem constitucional, de modo que eventual responsabilização penal apenas se justifica em caso de indicação de circunstâncias concretas que o vinculem, subjetivamente, ao propósito delitivo. 8. Ordem concedida pra o fim de, reconhecendo, no caso, a ausência de justa causa, trancar a ação penal em relação ao ora paciente, ressalvada a possibilidade de outra denúncia ser oferecida (em relação a ele), acaso acompanhada de nova narrativa e elementos de prova indicativos dos elementos subjetivos da conduta. (TRF-5 - HC: 08078907720204050000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, Data de Julgamento: 04/08/2020, 2ª TURMA)

8. Portanto, o presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública.

2.2. DA JUSTIFICATIVA.

9. Presente aos autos, o Termo de Referência datado do dia 14/03/2022 devidamente assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, o sr. Edson Farias Marques, do qual destacou as seguintes justificativas para a presente contratação:





Tendo em vista os princípios administrativos da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, bem como em critérios técnicos, para a contratação de Pessoa Jurídica especializada em prestação de serviços médicos, enfermagem e de profissionais de apoio a gestão, a presente contratação se justifica em razão da necessidade de oferecermos um serviço de saúde eficiente para a população, uma vez que, não dispomos em nossa estrutura organizacional, um quadro de profissionais habilitados.

2.3. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.

10. A licitação corresponde ao processo administrativo voltado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação pretendida pela administração pública, em necessidade ao atendimento do princípio do interesse público, buscando a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico.

11. A Lei 8.666/93, juntamente com a Constituição Federal estabeleceram as normas gerais acerca da licitação e contratos administrativos, bem como princípios norteadores e regras fundamentais, que regem mediante o interesse a toda atividade administrativa, destarte aso princípios mencionados pelo art. 37, caput, da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

12. A Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para obras, compras, serviços e alienações da Administração Pública, nos termos do já mencionado art. 37, XXI, da CF/88. Entretanto, existem situações previamente estabelecidas por lei, onde a regra licitatória é dispensada ou inexigível, com base ao princípio da economicidade e ainda a presença clara do interesse público.

13. De acordo com o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, esse fato se deve porque *“o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não tem valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico”*.

14. Cumpre informar que, a chamada pública, não se trata de modalidade específica de licitação, mas tão somente um procedimento acessório à dispensa de licitação.





15. O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art. 16¹ da Lei n 8080/90, normatiza por portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS.

16. Credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.

17. O chamamento público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de complementar a rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

18. Nesse sentido, a professora, doutrinadora e jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, asseverou que:

É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado, 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 o pode o 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.; nesses casos, estará transferindo

¹ **Art. 16.** A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:
[...]

XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;





apenas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional.

A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 e 26, a participação complementar, só admitindo a quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, hipótese em que a participação complementar deverá ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público (entenda-se, especialmente, a Lei nº 8.666, permite a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 186)

19. Desta forma, tal oportunidade somente se torna apta, no caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementar, devendo a Administração Pública realizar dentro das regras da lei nº 8.666/93.

20. Passado ao exame da minuta presente nos autos do processo em epigrafe, devidamente rubricadas, os mesmos apresentam regularidade nos termos da Lei 8.666/93, uma vez que as cláusulas presentes aos autos não apresentam qualquer possibilidade ilícita de preferências ou discriminações, não contendo qualquer irregularidade à legislação pertinente.

21. O procedimento fora iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, com valores oriundos de cotações, estas nos moldes dos parâmetros legais, como fora mencionado, a presente minuta de edital preenche todos os requisitos legais, uma vez que cumpriu sua finalidade, a qual é publicidade ao certame, identificar seu objeto, delimitar o universo das propostas, circunscrever o universo dos participantes, estabelecer os critérios para análise e avaliação dos proponentes, regular os atos e termos processuais do certame.





22. É importante mencionar ainda, que no caso em tela, o presente processo vislumbra o credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços de saúde.

23. Desta feita, o respectivo credenciamento faz necessário, ante a necessidade de atender de forma complementar as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, ofertando serviços de saúde à população usuária do Sistema Único de Saúde de Limoeiro do Ajuru/Pa, sendo tais serviços indispensáveis ao funcionamento integral da rede municipal de saúde, considerando que existe demanda expressiva para atendimento especializado de saúde na rede assistencial local, e que o município não dispõe de profissionais especializados efetivos no quadro de servidores públicos.

24. Ante todo exposto, mostra-se necessário a realização do presente credenciamento - chamamento público.

3. CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, respeitada a natureza OPINATIVA do parecer jurídico que, não é vinculativo por si só, esta assessoria jurídica opina de forma favorável ao prosseguimento do processo para CREDENCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM E DE PROFISSIONAIS DE APOIO A GESTÃO, NA FORMA DE SERVIÇOS MÉDICOS. CONSULTAS ESPECIALIZADAS, SERVIÇOS DE ENFERMAGEM E PROFISSIONAIS TÉCNICOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES CONFORME NECESSIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE LIMOEIRO DO AJURU/PA.

26. Na oportunidade reitera-se que se trata o presente parecer jurídico de liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo a Autoridade Competente sua vinculação ou não, conforme sua conveniência e oportunidade, de forma que a análise técnica foi realizada pela solicitante do presente processo.

27. Retornem-se, os autos à Autoridade Competente para as medidas que entender cabíveis.





28. É o parecer, s.m.j.

Limoeiro do Ajuru (PA), 01 de abril de 2022.

Amanda Lima Figueiredo
Advogada – OAB/PA 11751

Flávio R. dos Santos Nóbrega
Advogado – OAB/PA 27.737

