



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO N°. 163/2022/PJ/PMNP

PROCESSO ADM N° 034/2022-PMNP
PROCESSO LICITATÓRIO N°. 1306001/2022
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE 007/2022

ANÁLISE: Direito Administrativo. Minuta de contratação de serviços médicos através de credenciamento. Possibilidade jurídica. Inexigibilidade de licitação. Art. 25 da Lei n° 8.666/93.

A pretensão consiste na análise da licitude na Contratação de serviços médicos com a Empresa A. F. Ayala – Clínica Médica, mediante inexigibilidade de licitação, pela via da Chamada Pública n° 003/2021 e seus Anexos, para: **IV – Auditoria de AIH, Item I, Auditoria Ambulatorial e Hospitalar de AIH (Autorização de Internação Hospitalar) no Hospital Municipal de Novo Progresso/PA, (Anexo I – Tabela de Preços e Serviços**, nos termos do inciso VI do art. 38 da Lei n° 8.666/93 e suas posteriores alterações.

O procedimento em análise trata de ações relativas a manutenção do Sistema Único de Saúde no âmbito Municipal.

Dispensando-se maiores delongas no trato conceitual do SUS, importa reconhecer desde logo que também compete ao Município atuar no sentido de ofertar a devida prestação de assistência médica aos seus munícipes.

Nesse sentido, a Lei que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, Lei 8.080/90, assim dispõe:

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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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

Art. 25 – Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, verificando-se a necessidade de complementação dos serviços de saúde por insuficiência de rede própria, o município pode recorrer à iniciativa privada, com preferência para as entidades filantrópicas.

Com isso o ordenamento jurídico reconheceu, porém, que as estruturas públicas poderiam ser insuficientes para acolher toda a demanda do SUS. Por esse motivo, admitiu que o Poder Público possa complementar a sua rede própria com serviços privados contratados ou conveniados. Ou seja, instituições particulares podem participar do SUS quando indispensável para satisfazer as necessidades sociais. Essa participação será em caráter complementar, pois a prestação do serviço público de saúde é responsabilidade direta do Poder Público.

Para a percepção dessa estrutura, vale transcrever o texto do artigo 199, caput e § 1º da Constituição Federal:

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

§ 1º - 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.

É evidente, pois, que o papel da iniciativa privada na prestação de serviços do SUS é acessório, coadjuvante. Ou seja, não pode caracterizar verdadeira transferência do serviço para um particular.

Essa é a opinião, inclusive, da doutrina e da jurisprudência. Marlon Alberto Weichert observa:

Reconhecendo que a estrutura pública não seria suficiente para dar plena assistência a toda a população (especialmente pela herança de contratação de serviços privados no modelo do então





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



INAMPS), a Constituição Federal permitiu a participação de entidades particulares no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Essa participação deve se dar de forma complementar à rede pública, ou seja, somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir exceção, tolerável apenas se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público.” (WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro comunga de igual opinião:

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 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.; nesses casos, estará transferindo apenas a execução material de determinadas 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 a 26, a participação





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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, especialmente à Lei nº 8.666. 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).

No caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementarmente, o Município deverá celebrá-lo dentro das regras da Lei nº 8.666/93.

Evidentemente, esta contratação deverá atender aos ditames legais e nesse sentido o credenciamento tem sido reconhecido como instrumento hábil.

Cabe, porém, ressaltar que, embora a figura do credenciamento esteja principalmente voltada para a execução, por particulares, dos serviços instrumentais necessários ao desenvolvimento das atividades de polícia administrativa, não se cinge exclusivamente a isso, pois alguns serviços de natureza pública ou de interesse público também são objeto de credenciamento, **como é o caso de atividades integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).**

Vale mencionar que, em função da relevância pública e de suas especificidades, visando a manutenção e eficiência dos serviços, é usual a Administração contratar serviços médico-hospitalares através de credenciamento de clínicas, profissionais ou laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Por certo, não é neste momento que irá se discutir o credenciamento em si, pois esta análise deve ter sido, como de fato foi, no momento de propositura do edital para tanto. Por ora, compete-nos analisar tão só, se o procedimento observa os requisitos legais, especialmente no que tange a inexigibilidade de licitação e documentos de habilitação.

No que concerne à contratação direta por inexigibilidade de licitação, faz-se necessário transcrever o disposto no art. 25 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

Neste passo e no particular dos serviços médicos assistenciais a serem contratados, entendemos, nos termos até aqui expostos, que as manifestações trazidas à colação são unânimes na contratação através do sistema de credenciamento por “inexigibilidade de licitação” (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93), na hipótese em que se configure a inviabilidade de competição, devendo tal situação ser objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável pela autoridade competente.

Dito isto, convém observar que este julgamento foi efetuado pela escolha da modalidade, restando ao momento acatá-lo.

Outrossim, convém ainda atentar-se à forma de habilitação, conforme prevista no edital. No que concerne à documentação relativa à Habilitação Jurídica observou-se que a mesma atende aos ditames legais preconizados na lei de Licitações e Contratos, nos arts. 28 e 29, bem como da norma em regência.

Conclusão

Diante do exposto, e em análise aos documentos acostados, conclui-se que a contratação retro mencionada, via credenciamento está lastreada pelos princípios elevados no caput do art. 37, da Constituição Federal, e nos termos da Lei 8.666/93 e suas alterações, o que reveste o procedimento de licitude. Há de se ressaltar que o procedimento não contraria o estatuto licitatório.

Em suma, tomando-se em conta que a contratação de serviços de saúde, nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, não precisa a Administração realizar licitação, pois todos os interessados aptos serão aproveitados, o presente procedimento está pautado na legalidade, uma vez que ao final, foi respeitada a ordem de





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



chamamento e preferência. Esta situação configura inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, considerando-se as peculiaridades de que se reveste o procedimento – ausência de exclusividade e cunho não competitivo da seleção.

Finalmente, assevere-se que o artigo 26 da Lei Federal nº 8.080/90 prescreve que os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Ressalto que o credenciamento é o procedimento preparatório e necessário para futura contratação. Esta por sua vez deve atender aos critérios da necessidade real, sendo de primor não descuidar dos princípios da administração, inclusive da eficiência. Nesse sentido, hei por bem recomendar que a efetiva contratação deve sempre atender a razoabilidade e a proporcionalidade, voltadas para o interesse público.

Diante das ponderações genéricas e pontuais, **é o Parecer pelo deferimento da contratação**, através do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, com fulcro no art. 25, da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações, submetendo-o a julgamento superior. Destaque-se ainda que o presente parecer se debruça apenas pelos aspectos jurídico formais, uma vez que os critérios técnicos e de conveniência e oportunidade devem ser aferidos pela própria administração, nos limites da discricionariedade, vinculando-se às normas técnicas de regência, aplicáveis ao caso.

É nosso parecer, salvo melhor entendimento.

Novo Progresso/PA, 17 de junho de 2022.

Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 012/2021 – GPMNP

