

PARECER JURÍDICO Nº 001/2021- PROGER/SESMA

PROCESSO: Chamada Pública Nº 001/2021.

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde

ASSUNTO: Credenciamento de Profissionais na área da saúde (nível superior) para Prestação de Serviços Médicos

Trata-se de parecer jurídico relativo ao procedimento licitatório na modalidade chamada pública, registrado sob o nº 001/2021, bem como documentos acostados ao feito.
EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – CHAMAMENTO PÚBLICO.

I - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados.

Nossa função é justamente, única e exclusivamente, prestar consultoria nos autos referente aos seus aspectos jurídicos, excluídos portanto, aqueles de natureza técnica, sendo este parecer meramente **OPINATIVO**, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, portanto, partiremos da premissa de que a autoridade competente se minuciou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada a atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é necessário observar a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável/gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, conforme dispõe a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA.

1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF –MS24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão

Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração do presente procedimento para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao

gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Finalmente, é nosso dever salientar que o parecer jurídico é feito sem caráter vinculativo à administração pública, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais considerações.

II- DA ANÁLISE FÁTICA

Trata o presente parecer para fins de solicitação de **CREDENCIAMENTO – CHAMADA PÚBLICA**, para contratação de profissionais da área da saúde (médicos, especialistas em saúde e outros profissionais de saúde de nível superior) para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Altamira.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 1332/2021/GAB/SESMA – Solicitação de elaboração de procedimento administrativo para contratação, assinada pela Secretária Municipal de Saúde;
- b) Termo de Referência;
- c) Despacho com Dotação Orçamentária;
- d) Despacho de Autorização;
- e) Autuação;
- f) Portaria de nomeação da Comissão Permanente de Licitação – CPL;
- g) Minuta do Edital;
- h) Despacho à Assessoria Jurídica;

O pedido foi encaminhado, através de despacho, da Comissão Especial de Licitação para a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde, para análise e parecer.

É o sucinto relatório.

III - DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS

Está presente aos autos processuais o Termo de Referência, assinado pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Romina Alves de Brito, a qual destacou as seguintes justificativas para a presente contratação:

III.1 - DA JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

CONSIDERANDO a declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela organização mundial de saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (covid-19)

CONSIDERANDO a falta de profissionais na área de saúde pertencentes ao quadro funcional da Secretaria Municipal de Saúde de Altamira - PA, tais como médicos, enfermeiros, nutricionista, etc., visando à prestação de serviços nas unidades de saúde desta cidade;

CONSIDERANDO a falta de servidores efetivos inseridos nos quadros da Secretaria Municipal de Saúde, e do manifesto interesse da administração em colocar à disposição da comunidade uma maior oferta de serviços de profissionais para a execução da atividade-fim desse órgão;

CONSIDERANDO que os valores a serem pagos pela prestação de serviços dos profissionais contratados estão previamente definidos e amplamente difundidos e compatíveis com os praticados no mercado;

CONSIDERANDO que os profissionais interessados em se credenciar poderão aderir livremente a qualquer tempo, desde que satisfaçam os requisitos exigidos objetivamente neste Edital e, expressamente acatem as condições ali estipuladas;

CONSIDERANDO que o presente Credenciamento se amolda à modalidade de inexigibilidade de licitação dada pela inviabilidade de competição, pois todos os profissionais poderão, desde que satisfeitos os requisitos previstos neste edital, aderir livremente ao credenciamento;

CONSIDERANDO que os benefícios trazidos pela contratação na modalidade de credenciamento, amplia consideravelmente a prestação de serviços na área da saúde, inserindo profissionais especializados em diferentes áreas de atuação.

IV- DAS CONSIDERAÇÕES/ FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade Chamada Pública, cujo objeto é a contratação de profissionais na área da saúde, que tenham interesse em prestarem atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde, junto à rede municipal de saúde de Altamira, atendendo ao disposto na Lei nº 8.666/93.

Antes de adentrar no mérito, vale fazer alguns esclarecimentos a respeito do processo licitatório na modalidade Chamada Pública.

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.

A Lei 8.666/93, juntamente com a Constituição Federal estabeleceram as normas gerais acerca da licitação e contratos administrativos, bem como os princípios norteadores e regras fundamentais que regem mediante o interesse de toda atividade administrativa.

Desta feita, norteiam os procedimentos licitatórios os princípios mencionados pelo art. 37, caput, da CF/88 e art. 3º da Lei 8666/93, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa,

vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência.

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.

A Chamada Pública é um procedimento específico de dispensa de procedimento licitatório. A figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, 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.

De acordo com 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”**.

Assim, por tratar-se de participação de forma complementar para assistência à saúde no âmbito do SUS, o procedimento é regulamentado também pela Lei nº 8080/90 e pela Portaria Ministerial nº 1034/10 _GM/MS e consiste no mesmo, numa forma de contratação direta adotada pela Administração Pública.

Buscando dar completude ao ordenamento jurídico, encontramos na própria Constituição a solução para possível lacuna jurídica. Como destaca Di Pietro (2014, p. 394), o inciso XXI, ao determinar a obrigatoriedade de procedimento licitatório, faz ressalva para “os casos especificados na legislação”. Ou seja, abre possibilidade da dispensa de licitação através de uma lei ordinária. Ainda que esta modalidade de dispensa não esteja prevista na legislação específica.

Lei nº 8080/90:

Art. 4. 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).

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.

Segundo dispõe as legislações acima citadas, poderá o gestor municipal, desde que observados os princípios e as diretrizes do SUS, recorrer caso haja necessidade de complementação para atendimento aos serviços públicos de saúde.

Ainda, o Ministério da Saúde, em seu inciso XIV do art. 16 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.

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;

Desta forma, 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.

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.

De forma brilhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorre a respeito do tema:

“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 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).

Nessa linha, tal oportunidade somente se torna apto, 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. Passado ao exame da minuta presente nos autos do processo em epigrafe, os mesmos apresentam regularidade nos termos da Lei 8.666/93, uma vez que as cláusulas presente aos autos não apresentam qualquer possibilidade ilícita de preferências ou discriminações, não contendo qualquer irregularidade à legislação pertinente.

No caso em análise, o procedimento fora iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, com valores oriundos de Tabela aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde, conforme Resolução 070/2021, 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, universo dos participantes, estabelecer os critérios para análise e avaliação dos proponentes, regular os atos e termos processuais do certame.

Importante registrar que a modalidade de chamada pública, não vislumbra a escolha da proposta mais vantajosa e/ou de proponente mais qualificado. Não se trata de “competição”, mas sim de meio para habilitação dos interessados, obviamente com a qualificação e a idoneidade exigida em lei, para fins de cumprimento do objeto em concorrência com as diretrizes do SUS. No mais, vislumbra-se que as demais exigências no tocante ao tipo de certame escolhido, encontram-se presentes.

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 Altamira, sendo a presente contratação de profissionais da área da saúde (médicos, especialistas em saúde e outros profissionais de saúde de nível superior), torna-se indispensável ao funcionamento integral da rede municipal de saúde, considerando que

existe demanda expressiva para atendimentos especializado de exames laboratoriais, e que o município não dispõe de equipamento próprio especializado.

Diante exposto, mostra-se necessário a realização do presente chamamento público.

V – CONCLUSÃO

Desta forma, tenho que o processo licitatório encontra-se respaldado na Constituição Federal, Lei nº 8080/90, Lei 8666/93 e demais legislações pertinentes.

Conclui-se que é legalmente possível ao Poder Público a utilização do credenciamento ou chamada pública para a contratação de profissionais na área da saúde, observadas as condições trazidas no corpo deste parecer.

Ex positis, destacado o caráter meramente **OPINATIVO** do presente parecer jurídico, essa Assessoria Jurídica opina de forma favorável ao prosseguimento do processo para contratação de profissionais apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Altamira.

É o parecer, que submetemos à superior consideração da Ilustre Secretária Municipal de Saúde.

Retornem-se, os autos a Autoridade Competente para as medidas cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Altamira/PA, 23 de junho de 2021.

REBECA KAROLINE DOS S. M. OLIVEIRA

Procuradora Adjunta da Prefeitura Municipal de Altamira/PA

Matrícula 151636-1 / OAB/MS 25.802