

PARECER EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO DE CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS, VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS COMPLEMENTARES A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE –ULTRASSONOGRAFISTA – PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE TUCUMÃ-PA

INEXIGIBILIDADE 6/2023-008FMS
CHAMADA PÚBLICA 002/2023FMS
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE
REQUISITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

EXAME

Trata-se da análise do Edital de Chamada Pública para seleção e credenciamento de pessoas jurídicas, visando a prestação de SERVIÇOS MÉDICOS COMPLEMENTARES A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE –ULTRASSONOGRAFISTA – PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE TUCUMÃ-PA. Para tal, encontramos justificativa formal e o estabelecimento de critérios para efetivação deste tipo de Certame. Este é o breve relatório.

DA JUSTIFICATIVA

In verbis, colecionamos a justificativa apresentada no termo de referência:

3. Justificativa da necessidade da contratação

3.1. *Necessidade do serviço - A Constituição Federal de 1988 afirma que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem tanto à redução do risco de doença e de outros agravos, quanto ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para sua promoção, proteção e recuperação. As ações e serviços obedecem aos princípios de:*

(I) universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

(II) integralidade de assistência em todos os níveis de complexidade do sistema;

(III) igualdade da assistência à saúde, através da conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos do Estado e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde a população.

3.1.2. *Observa-se então, a necessidade de estruturar uma rede de serviços regionalizada e hierarquizada que estabeleça uma linha de cuidados integral/integrado no manejo de pessoas que necessitem de cuidados médico-hospitalares, de urgência e emergência e ambulatorial, com vista a minimizar danos e sofrimentos, melhoria do acesso de pacientes ao atendimento básico e especializado, de acordo com as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais da cidadania asseguradas na Constituição Federal/1988.*

3.1.3. *Dessa forma, cabe à direção municipal do sistema único de saúde prestar apoio técnico e financeiro e executar ações e serviços de saúde, inclusive de forma supletiva a estrutura existente, a fim de garantir acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde de sua área de abrangência.*

3.1.4. *Nos termos do que dispõe o art. 2º, § 1º, da Lei nº 8.080/1990, é responsabilidade do município em assegurar acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde de sua área de abrangência, e a Secretaria Municipal de Saúde é responsável pela gestão do Sistema Único de Saúde do Município, como tal, detém a*

competência de coordenar, formular, articular, executar, supervisionar e controlar as ações e serviços de saúde em âmbito municipal inclusive em relação aos serviços complementares, contratados ou conveniados, devendo buscar na lei e nos princípios norteadores da administração pública uma forma de solução que vá ao encontro do interesse público.

3.1.5. Com isso vem solicitar a contratação com a motivação de atender a necessidade de excepcional interesse público para suprir a crescente demanda por atendimento à população, na rede de atenção primária e hospitalar, onde se tem observado a insuficiência no atendimento médico, proporcionando assim uma assistência de qualidade e eficiente na saúde pública do município. Sobretudo, considerando que a estrutura municipal de Tucumã, não possui a especialidade que se intenta contratar, contudo, na via contrária, possui demanda mais que significativa que justifica a contratação em epígrafe.

3.1.6. Desta, forma garantindo acesso aos cidadãos que necessitem de atendimentos de urgência e emergência, procedimentos cirúrgicos e serviços ambulatoriais, uma vez que o município não dispõe de profissionais em número suficiente e nem especialistas à exemplo do que já foi relatado acima, para suprir as necessidades das unidades de urgência e emergência e serviços ambulatoriais da rede de saúde pública do município, perfazendo a necessidade de chamamento público para complementar os serviços desenvolvidos.

3.1.7. O serviço a ser contratado objetiva garantir serviços essencialidades de saúde, o aumento da capacidade de realização de atendimentos, diminuição das filas de espera, promovendo assim, maior qualidade, eficácia e efetividade no atendimento aos pacientes. O contrato focaliza, ainda, a integralidade do funcionamento do serviço, isto é, não deverão ocorrer interrupções motivadas pela ausência de pessoal técnico qualificado para realizar os atendimentos.

3.1.8. Constata-se ainda, que a contratação do serviço objeto desta chamada pública atenderá aos preceitos constitucionais da prestação dos serviços de assistência à saúde, sobretudo consome ao que prescreve o art. 197 da Constituição da República que, “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.” Ademais, por prescindir da cobrança de tarifas, respeitar-se-á a obrigação de gratuidade da prestação dos serviços de assistência à saúde, desonerando os usuários de qualquer espécie de pagamento.

3.1.9. Face ao exposto, com o intuito de garantir o atendimento especializado aos munícipes, considerando:

(I) escassez de profissionais médicos em nossa região;

(II) demora dos atendimentos dentro dos ambientes ambulatorial pela gestão da equipe à população assistida na rede pública;

(III) a baixa oferta de serviços especializados;

(IV) risco de aumento de mandados judiciais devido a incapacidade de atendimento e demanda reprimida;

(V) inserção do município na zona de impacto direto de projetos de mineração recém instalados, ocasionando uma flutuação populacional e conseqüente aumento de demanda.

(V) demais dificuldades enfrentadas referentes aos atendimentos ambulatoriais, imputamos a presente contratação, sendo irrefutável o interesse público sobre a mesma.

3.2. Do sistema de credenciamento – Ainda no caso em comento, já demonstrada a necessidade de contratação no item passado, cumpre nos destacar sobre a escolha do sistema de credenciamento para nortear a contratação, salientando de antemão que inexistente no ordenamento jurídico pátrio, lei específica, que trate sobre o sistema do credenciamento.

2.2.1. A figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para se efetivar uma contratação por inexigibilidade, portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8.666/93. O processo em tela, é um procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços médicos.

3.2.2. 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 pela Portaria Ministerial nº 1.034/10 –GM/MS e consiste em o mesmo, numa forma de contratação direta adotada pela Administração Pública.

Lei nº 8.080/90

Art. 4º - O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta ou 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.

Portaria Ministerial nº 1.034/10 – GM/MS

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; e

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.

3.2.3. Segundo dispões 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.

3.2.4. No caso concreto, a necessidade da contratação do serviço médico foi justificada no item 2.1 apontando a necessidade e por fim as considerações acerca do procedimento.

3.2.5. Relacionado a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde cumpre nos dizer que a população urbana do município representa aproximadamente 95% da população total do município e a população rural do município fica em torno de 5% e o crescimento dessa estimativa é inevitável, já que a cidade está em processo de desenvolvimento acelerado devido encontrar-se em área de influência direta de projeto de exploração mineral em execução,

recebendo muitas pessoas vindas de outras localidades para prestarem serviços em empresas instaladas.

3.2.6. Com isso a oscilação do número de habitantes é enorme não podendo de forma alguma prever ou criar uma perspectiva de crescimento com exatidão, desta forma é complexa a ampliação do quadro de profissionais permanentes do município, sendo mais viável a complementação dos serviços de acordo as necessidades pontuais que podem ao longo do tempo vir a crescer ou a diminuir.

3.2.7. Com os fatos exposto anteriormente torna-se improprio a contratação de profissionais diretamente pelo município, especialmente para seguirem carreira permanente, haja vista que oneraria por anos o município com gastos em folha de pagamento sem saber se teremos a plena necessidade dos serviços ao longo do tempo.

3.2.8. Destarte, tornasse mais viável na atualidade a contratação por meio de chamamento público de profissionais que venha a complementar os serviços de saúde pública do que a ampliação do sistema ou a nova forma de manter os serviços, sendo que o mais importante, acima de tudo, é manter o atendimento pleno nos municípios.

3.3. Do valor estimado – Por fim, cumpre ainda destacar que os preços unitários da contratação foram estabelecidos conforme critério do município, levando em consideração pesquisa de preços realizada com empresas do ramo pertinente, a qual foi utilizado os valores médicos.

3.3.1. Ressaltando, que conforme a Lei Federal nº 8.080/90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, estabelece:

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 de remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde – SUS deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução.

§ 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.

3.3.2. Dessa forma, em princípio, a remuneração dos serviços prestados por particulares, visando à complementação dos serviços prestados pelo Estado, deverão atender aos parâmetros fixados pelo SUS, entretanto, não se vislumbra qualquer óbice para que o Município estabeleça preços acima dos mínimos, em razão de características locais e visando atrair um número maior de profissionais.

3.3.3. Nesse sentido, a Portaria nº 1.286/93 do Ministério da Saúde, expõe:

Art. 4º [...] Parágrafo único – No tocante aos critérios e valores para a remuneração dos serviços privados, o órgão competente da direção nacional do Sistema Único elaborará tabela de preços mínimos dos procedimentos médicos e hospitalares, podendo, entretanto, o Município ou o Estado, no contrato celebrado com o setor privado de fins lucrativos, não lucrativos ou filantrópicos, estabelecer preços acima dos mínimos, em razão das necessidades e disponibilidades materiais e financeiras da respectiva esfera de governo.

3.3.4. *A propósito, esclareça-se que os Municípios, ao adotarem valores diferentes dos mínimos estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde, deverão empregar recursos próprios e verificar os limites de despesas estabelecidas nas leis orçamentárias locais.*

3.3.5. *É o que estabelece a Portaria nº 1.606/2001, também do Ministério da Saúde:*

Art. 1º. Definir que os estados, Distrito Federal e municípios que adotarem tabela diferenciada para remuneração dos serviços assistenciais de saúde deverão, para efeito de complementação financeira, empregar recursos próprios estaduais e/ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para esta finalidade.

3.3.6. *Logo, está demonstrado a previsão legal para o Município estabelecer valores acima do mínimo fixado pelo Sistema Único de Saúde para os serviços de saúde.*

Ressalte-se que a justificativa apresentada, relata a necessidade do serviço a ser contratado, o que pela sua natureza já dispensa maiores ilações. Restando os motivos apresentados, mais que robustos e substanciais no entendimento desta assessoria.

DO SISTEMA DE CREDENCIAMENTO e JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

Cumpra salientar de antemão que inexistente no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate sobre o sistema do credenciamento.

A figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8666/93.

Relembremos que a Constituição Federal dispõe sobre os princípios que regem a Administração Pública, estabelecendo a regra da necessidade de um procedimento formal prévio para a escolha das contratações de obras, serviços, compras e alienações. (inciso XXI, art. 71). Contudo, a legislação pode prever situações outras que viabilizem a contratação direta sem a formalidade completa do certame.

Art.37...

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."

Assim, a regra é a obrigatoriedade de prévio procedimento formal para a contratação com a Administração Pública. Contudo, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme a viabilidade de ressalvas, especifica situações outras capazes de permitir a contratação direta por meio de procedimento mais célere de contratação minuciosamente fundamentado.

Portanto, conquanto a realização de licitação configure requisito essencial para a celebração de contratos com a Administração, é certo que a própria Constituição admite a ocorrência de casos específicos, previstos em lei, em que a regra geral da prévia licitação restará afastada.

Entendemos que a legislação referida deve ser da unidade federativa, pois, além de possuir a denominada autonomia administrativa, somente esta unidade tem ciência das

situações peculiares e emergenciais que a localidade possui. Para corroborar com nossa posição, ressaltamos que competência administrativa é comum, o que evidencia a possibilidade de se legislar especificamente sobre as questões locais. Assuntos relacionados à contratação de serviços inserem-se no âmbito da responsabilidade municipal, advindo de sua autonomia política, administrativa e financeira.

O Estado de Direito, para evitar arbitrariedade, legisla pormenores, com isso, afasta decisões políticas fundamentais para o exercício de uma gestão eficiente. Dessa forma, a doutrina, os tribunais e a sociedade, por meio do princípio da razoabilidade tem apaziguado conflitos de normas e princípios, no intuito de se fazer prevalecer e não excluir aquele que se acha mais condizente com a necessidade social.

Essa síntese, após o parente conflito, a resolução se perfaz pela razoabilidade encontrada, pois, determinadas decisões fundamentais estacam feridas administrativas que tem reflexos no interesse da população municipal.

Destarte, o processo ora em análise é um procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços técnicos, mediante requisitos estabelecidos previamente no edital de convocação. E nesta esteira, acerca deste procedimento podemos citar dos ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008):

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação.

Não obstante podemos citar também Marçal Justen Filho (2005) que ratifica que, quando não há competição, por não haver relação de exclusão, o credenciamento é totalmente cabível na hipótese de contratação direta por inexigibilidade, que explica:

Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados.

Sendo assim, conforme já mencionado ao norte, o Chamamento Público será realizado com fulcro nos termos do art. 25, caput, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que preceitua ser “*inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição*”. Diante da possibilidade de contratação sem licitação prévia, vez que existe inviabilidade de competição, pode-se utilizar-se da realização do Chamamento Público com o objetivo de preservar a lisura, transparência e economicidade dos procedimentos, garantindo o tratamento igualitário a todos os interessados que preencham as exigências estabelecidas em regulamento, o que se adéqua perfeitamente a presente demanda.

Importante registrar ainda, 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 unitários da contratação, estabelecidos conforme critério do município, levando em consideração cotações realizadas com empresas do seguimento.

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

Portanto, considerando que o caso ora em análise, encontra-se perfeitamente adequado à lei. Bem como, toda a documentação e trâmites necessários foram observados, opinamos pela regularidade chamada pública para processo de seleção e credenciamento de pessoas jurídicas, visando a prestação de CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS, VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS COMPLEMENTARES A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE –ULTRASSONOGRAFISTA – PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE TUCUMÃ-PA, Chamada Pública 002/2023FMS Inexigibilidade 6/2023-008FMS para que sejam produzidos seus efeitos legais. São os termos.

Tucumã-PA, 17 de abril de 2023.

Assessoria Jurídica