

EDITAL DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 292/2024

Objeto: Repasse de recurso ao Hospital São Vicente de Paulo de Cruz Alta (HSVPCA) para serviços hospitalares e OPME (órteses, próteses e materiais especiais) visando a realização de cirurgias eletivas em traumatologia. Requisição nº 527/2024.

Contratante: Poder Executivo Municipal de Cruz Alta/RS.

Contratado: ASSOCIAÇÃO DAS DAMAS DE CARIDADE MANTENEDORA DO HOSPITAL DE CARIDADE SÃO VICENTE DE PAULO - CNPJ N.º 89.124.630/0001-81.

Valor Total: R\$1.928.160,00 (um milhão, novecentos e vinte e oito mil e cento e sessenta reais).

Dotação Orçamentária: COD. RED: 1236. ÓRGÃO: 11. UNIDADE: 1. AÇÃO: 2143. VÍNCULO: 15000040. SUBELEMENTO: 33390395000000000000.

COD. RED: 1237. ÓRGÃO: 11. UNIDADE: 1. AÇÃO: 2143. VÍNCULO: 16004501. SUBELEMENTO: 33390395000000000000.

Fundamento Legal: Art. 74, *caput*, e 184, ambos da Lei 14.133/2021.

Fundamento	Fático-Jurídico	-	PARECER	Nº
965/PROJUR/ADM-COMPRAS/2024 <i>per relationem</i>:				

1. FATOS

Trata-se de solicitação advinda da Secretaria Municipal de Saúde, visando o repasse de recursos públicos para a Associação das Damas de Caridade, mantenedora do Hospital São Vicente de Paulo (HSVP), por meio de formalização de convênio, para contratação de serviços hospitalares e OPME (órteses, próteses e materiais especiais), visando a realização de cirurgias eletivas em traumatologia.

Para tanto, anexou-se ao expediente administrativo o termo de referência, o plano de trabalho e a documentação pertinente.

São os fatos. Passo a analisar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumprе destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, 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, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O presente expediente visa firmar convênio entre o Hospital de Caridade São Vicente de Paulo de Cruz Alta e a Administração Pública, para repasse de recursos destinados à contratação de serviços hospitalares e OPME, objetivando a realização de até 480 (quatrocentos e oitenta) cirurgias eletivas em traumatologia, no período de 12 (doze) meses.

Observa-se que foi indicado no Termo de Referência anexado ao expediente que a média de cirurgias seria de 40 (quarenta) procedimentos ao mês, conforme lista de espera por especialidade.

A presente iniciativa, conforme Requisição ao Compras N.º 527/2024, e Plano de Trabalho, pretende a formalização de Convênio para complementação de custeio, no valor total de R\$ 1.928.160,00 (um milhão, novecentos e vinte e oito mil e cento e sessenta reais), para a contratação dos mencionados serviços



de cirurgia, abrangendo as seguintes subespecialidades de Traumato-Ortopedia: Ombro, Mão, Quadril, Pé, Joelho e Coluna.

Dito isso, cumpre assentar que qualquer transferência de recursos públicos a entidades privadas deve pautar-se nos princípios norteadores de todos os atos emanados da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos insculpidos no artigo 37, da Constituição Federal.

De antemão, destaca-se que a formalização deverá se dar mediante instrumento de convênio/contrato, com posterior prestação de contas da efetiva implementação do objeto e da contratualização total.

Bem como, já confirma-se que há prévio plano de trabalho aprovado pelas autoridades competentes e existência de contrapartida.

Associação das Damas de Caridade – Hospital São Vicente de Paulo de Cruz Alta (HSVP)

O HSVP-CA é uma instituição filantrópica e sem fins lucrativos, dedicada ao atendimento da comunidade local e regional a partir dos municípios integrantes da 9ª Coordenadoria Regional de Saúde (13 municípios), 4ª CRS (32 municípios), e 17ª CRS (20 municípios), abrangendo quase um milhão de pessoas pertencentes parte à Macrorregião Missioneira, e parte à Macrorregião Centro-Oeste, prestando serviço a pacientes de diversos convênios, sendo mais de 80% provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Salienta-se a importância em caráter regional do serviço ofertado pelo HSVP, sendo referência nas áreas de Neurologia, Neurocirurgia,



Traumato-Ortopedia, Oncologia, Nefrologia – Unidade de Terapia Renal, Bucomaxilo e cirurgias gerais, nas quais possui habilitação em alta complexidade.

A alta complexidade citada configura um conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, com o objetivo de promover à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde (atenção básica e de média complexidade).

Como se verá mais adiante, se faz necessário o repasse dos valores destinados às cirurgias eletivas em traumatologia e OPME, sendo que a verba se revela crucial para melhorar a capacidade de atendimento e eficiência do hospital para a população.

Assim, neste esforço conjunto, a complementação dos custos relacionados a órteses, próteses e materiais especiais aliada à melhora significativa no número de cirurgias traumatológicas realizadas configuram uma medida estratégica para garantir que o HSVP de Cruz Alta continue a cumprir plenamente a sua missão de aprimorar os serviços e fornecer atendimento de alta qualidade à população.

Contrapartida

Aponta-se como contrapartida ao repasse de recursos ao hospital, a possibilidade de proporcionar aos pacientes atendidos pelo SUS do Hospital São Vicente de Paulo (HSVP) de Cruz Alta um melhor atendimento, de modo que sejam realizados os serviços em quantitativo contratualizado, bem como os procedimentos cirúrgicos, visando reduzir ao máximo o número de pacientes na fila de espera de cirurgias eletivas na Traumato-Ortopedia e fazer frente a expressiva demanda de atendimentos.



Observa-se que, no contexto atual e considerando a especialidade de traumatologia-ortopedia, há uma demanda cirúrgica reprimida, causada não apenas pela suspensão temporária dos procedimentos eletivos durante o período de enfrentamento da pandemia do Coronavírus, mas também devido à demanda recorrente/natural por procedimentos traumatológicos. Assim, com a finalidade de conferir celeridade à fila de espera dos procedimentos cirúrgicos eletivos desta especialidade, se faz essencial a complementação para a realização dos procedimentos descritos no Plano de Trabalho.

No caso em tela, o nosocômio informou no Plano de Trabalho que não possui condições de arcar com todas as diferenças de valores necessários para a realização das cirurgias eletivas, sendo essencial a complementação dos recursos para a operação dos serviços de saúde em suas respectivas áreas, haja vista a defasagem da tabela do SUS perante o aumento dos custos da saúde.

Salienta-se que a Secretaria Municipal de Saúde deverá encaminhar ao nosocômio a listagem com a ordem da fila de espera, indicando quais usuários SUS serão encaminhados para realização dos procedimentos cirúrgicos.

Aprovação pelo CMS

Importante citar, referente ao plano de trabalho apresentado pelo HSVP, que ocorreu a deliberação e aprovação do controle externo municipal relacionado à fiscalização das ações e serviços de saúde pública no âmbito do Município de Cruz Alta/RS, retratado pela ATA n.º 477/2024 e Resolução n.º 08/2024, do Conselho Municipal de Saúde, já anexos ao expediente.

Do Prazo de execução do Plano de Trabalho

Verifica-se no plano de trabalho que o prazo para execução do objeto compreende o período entre abril de 2024 a março de 2025.

Convênio (Artigo 184 da Lei nº 14.133/2021)

Observa-se que em se tratando de parceria entre o Poder Público e uma organização da sociedade civil, como o HSVP no caso, e visando atuação complementar no âmbito do Sistema Único de Saúde, em mútua colaboração, a relação será regida e formalizada através de **convênio**.

Para que este fim seja alcançado, faz-se necessária a celebração de Convênio entre as partes, nos termos do artigo 184, da Lei 14.133/21, que assim permite:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal

Segundo Marçal Justen Filho, 2012, p. 1086 e 1087, acerca dos convênios, assim dispõe:

Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas. [...] Já no chamado “convênio administrativo”, a avença é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõe - ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de

sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de atividades orientadas à realização de interesses fundamentais similares.

Inexigibilidade de Licitação (Artigo 74, *caput*, da Lei nº 14.133/2021)

Nestas circunstâncias, é possível a operacionalização por meio de inexigibilidade de licitação, seguindo o determinado pelo artigo 74, *caput*, da Lei n.º 14.133/21, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...]

Anote-se que o referido artigo, no mesmo sentido dado ao artigo 25, *caput*, da antiga Lei N.º 8.666/93, muito embora especifique as hipóteses de inexigibilidade em seus incisos, ostenta função normativa autônoma no *caput*, de modo que o rol de hipóteses possui natureza meramente exemplificativa. Para configuração da inexigibilidade basta, portanto, que esteja suficientemente caracterizada a inviabilidade de competição.

Nesse sentido, é precisa a lição de Marçal Justen Filho, que embora se refira a antiga Lei de licitações, pode ser usada em analogia ao caso em comento:

Deve-se ressaltar que o *caput* do art. 25 apresenta função normativa autônoma, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos do referido art. 25, os quais apresentam natureza exemplificativa.

(...)

A redação do art. 25 determina, de modo inquestionável, que as hipóteses referidas nos incisos são meramente exemplificativas. Portanto, pode haver inviabilidade de competição que não se enquadre

em nenhuma das situações referidas nos três incisos do art. 25. Um exemplo seria a contratação de um determinado fornecedor de serviços ou produtos dotados de elevada complexidade e grande sofisticação, relativamente a atividades dotadas de grande potencial nocivo em caso de falha. Configurando-se inviabilidade de competição numa situação que não se enquadra nos três incisos do art. 25, a contratação será alicerçada diretamente no caput do dispositivo. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 409)

Portanto, sendo inviável a competição, torna-se inexigível a licitação com fulcro no artigo 74, *caput*, da Lei N.º 14.133/2021.

Repasse

Em virtude da vedação de repasses gratuitos existente no artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), o repasse será realizado por meio de convênio, considerando sua característica de mútua colaboração e existência de contrapartida.

Interesse Público e Legislação Correlata

Convém salientar que o convênio em apreço visa atender ao interesse público, haja vista que o repasse da verba destina-se inteiramente a área da saúde.

A saúde é um direito público subjetivo fundamental, ligado à dignidade da pessoa humana, constitucionalmente garantido, cabendo ao Estado implementar políticas públicas que atendam aos hipossuficientes, assegurando-lhes, na prática, a consecução de seus direitos, conforme consagra o artigo 196 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 196 - "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Ademais, interessa observar que a contratualização com pessoas jurídicas de direito privado no âmbito das ações e serviços de saúde pública junto ao Sistema Único de Saúde deve preservar o comando constitucional arrimado sob o artigo 199, §1º, da Carta Maior, ou seja, a preferencialidade de vinculação às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, senão vejamos:

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.

No tocante à participação complementar, no mesmo sentido versa o artigo 24, *caput* e parágrafo único, da Lei n.º 8.080/1990:

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.

Logo, cediço que não há estrutura hospitalar pública e própria deste Poder Executivo, o que torna, automaticamente, a disponibilidade insuficiente ao atendimento de tais procedimentos de forma direta e plena. Ademais, sublinha-se que compete à direção municipal do SUS celebrar convênios e contratos com entidades prestadoras de serviços privados em saúde, conforme estabelecido pelo artigo 18, inciso X, da Lei n.º 8.080/90.

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

[...]

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

Ainda, o Decreto N.º 11.531/2023 regulamenta os convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.

Dos convênios e dos contratos de repasse

Art. 3º Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios ou contratos de repasse para transferências de recursos com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Assim, deve ser respeitado o § 2.º e 3.º do artigo 7º, do Decreto N.º 11.531/2023. Se não veja-se:

Art. 7º Após a divulgação do programa, o proponente manifestará o seu interesse em celebrar os convênios ou os contratos de repasse por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.

§ 2º O plano de trabalho de que trata o caput conterá, no mínimo:

- I** - a justificativa para a sua execução;
- II** - a descrição completa do objeto, das metas e das etapas;
- III** - a demonstração da compatibilidade de custos;
- IV** - o cronograma físico e financeiro; e
- V** - o plano de aplicação detalhado.

§ 3º A proposta de trabalho e o plano de trabalho serão analisados pelo concedente ou pela mandatária quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa.

§ 4º No caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada a sua capacidade técnica para a execução do objeto do convênio ou do contrato de repasse.

Conforme acima mencionado, há prévio plano de trabalho aprovado pelas autoridades competentes, com estipulação das metas, etapas, fases e aplicação

financeira, com cronograma de execução e desembolso, bem como tempo de vigência máximo, atendendo ao arrimo do dispositivo supracitado.

Certidões

Com efeito, a exigência de apresentação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista decorre de lei, e é necessária para compelir o Poder Público a recolher tributos. Todavia, no caso dos autos, em que pese o referido hospital não possua certidão negativa municipal, certidão negativa federal, e certidão de regularidade de FGTS, a exigência de regularidade fiscal não pode se sobrepor ao serviço público, em especial, o da saúde.

Nesse sentido, é a jurisprudência:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PLEITO DE FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO (RENOVAÇÃO) ENTRE O AUTOR/IMPETRANTE E O ENTE MUNICIPAL PARA O RECEBIMENTO DE REPASSES ORIUNDOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (S.U.S.). EXIGIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS FISCAIS (CNDS) PARA A FORMALIZAÇÃO DO CONVÊNIO E LIBERAÇÃO DA VERBA.DESNECESSIDADE. REALIZAÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO QUE PREVALECE SOBRE A REGULARIDADE FISCAL.SENTENÇA MANTIDA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO.O convênio em apreço visa atender ao interesse público e não ao interesse particular, haja vista que o repasse de verba destina-se à área da saúde.A exigência de apresentação de referidas certidões decorre de lei, e é necessária para compelir o Poder Público a recolher tributos. Todavia, no caso dos autos, a exigência de regularidade fiscal não pode se sobrepor ao serviço público, em especial, o da saúde. (TJPR - 5ª C.Cível - RN - 1310325-2 - Palmeira - Rel.: Luiz Mateus de Lima - Unânime - - J. 10.03.2015).

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE À POPULAÇÃO CARENTE. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DO INSS. SUSPENSÃO DO REPASSE DE RECURSOS. PREVALÊNCIA DA CONSECUÇÃO DO OBJETIVO DO CONVÊNIO SOBRE A REGULARIDADE FISCAL DO HOSPITAL CONVENIADO. a) A exigência da apresentação de certidões negativas de débito prevista no Convênio decorre do disposto na Lei 8.666/93. Entretanto, é preciso observar que a exigência da Autos n.º 1310325-2 regularidade fiscal daquele que contrata com a Administração Pública é uma forma indireta de compelir o Administrado a recolher tributos, em especial porque, no mais das vezes, aquele que contrata com o Poder Público o faz em seu próprio interesse. b) Porém, se o referido convênio atende precipuamente ao interesse público e não o interesse do particular, a pendência tributária da Santa Casa não pode ter mais relevo do que o serviço prestado por ela, especialmente porque o faz em caráter complementar, dada a necessidade do Sistema Único de Saúde -SUS - no âmbito do Estado do Paraná -, de se utilizar dos serviços dela para atender a demanda naquela região. 2) SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJPR - 5ª C.Cível em Composição Integral - MS - 399288-3 - Curitiba - Rel.: Leonel Cunha - Unânime - - J. 28.08.2007).

Cumpra esclarecer que os recursos do convênio são destinados unicamente para a prestação de saúde, não afetando ou beneficiando outros setores.

Ademais, a exigência fiscal pode ser cobrada diretamente do ente, sendo desnecessária tal exigência para a formalização do convênio.

Em sendo assim, não se vislumbra a necessidade de exigência da apresentação das certidões em questão. Logo, aplicável a prevalência da consecução do objetivo do convênio sobre a regularidade fiscal.

Formalidades

Frisa-se ainda que o presente expediente foi devidamente instruído com documento de formalização de demanda, elaborado pela Central de Compras do Município (artigo 72, inciso I, da Lei N.º 14.133/2021), estimativa da despesa, a qual consta no Plano de Trabalho (artigo 72, inciso II, da Lei N.º 14.133/2021), comprovação de que o conveniado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, e autorização da autoridade competente.

Oportuno salientar ainda, que conforme art. 72, § único, e artigo 174, inciso I, haverá a obrigatoriedade de publicação do ato que autoriza a contratação direta, ou o extrato decorrente do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), consoante o que segue:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

[...]

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, § único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

3. DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, tecidas as considerações de fato e de direito, **OPINO** pela possibilidade de repasse dos valores por meio de Celebração de Convênio, via

inexigibilidade de licitação, com esteio nos artigos 74, *caput*, e 184, ambos da Lei n.º 14.133/21, procedendo-se com a minuturação contratual de praxe.

É o parecer.”

Diante do exposto, **DETERMINO** o repasse dos valores por meio de Celebração de Convênio, via inexigibilidade de licitação, com esteio nos artigos 74, *caput*, e 184, ambos da Lei n.º 14.133/21, procedendo-se com a minuturação contratual de praxe.

Cruz Alta - RS, 09 de julho de 2024.

PAULA RUBIN FACCO LIBRELOTTO
PREFEITA MUNICIPAL

Este edital foi devidamente examinado e aprovado pela assessoria jurídica do Poder Executivo de Cruz Alta/RS.

Procuradora Jurídica Responsável: _____