



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## ASSESSORIA JURÍDICA DA DIRETORIA-GERAL (T5-DG-AJ)

### PARECER Nº 16/2023

#### Processo Administrativo n.º 0004658-71.2022.4.05.7000.

*Pedido de Autorização de Despesa – PAD n.º 381/2022. Contratação direta por inexigibilidade de licitação de hospital de referência em alta complexidade. Sociedade Beneficente de Senhoras Hospital Sírio Libanês.*

- 1. Justificativa: necessidade do serviço e exclusividade da empresa na representação, comercialização e suporte ao software DRS Plenário.*
- 2. Requisitos do Art. 26, incs. II a III, da Lei 8.666/93 atendidos. Razão da escolha do fornecedor e justificativa do preço.*
- 3. Parecer favorável à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, caput, da Lei n.º 8.666/1993.*

#### 1. Relatório.

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise de solicitação oriunda do Pedido de Autorização de Despesa – PAD n.º 281/2022 (doc. 3204208), cujo objeto consiste na contratação da Sociedade Beneficente de Senhoras Hospital Sírio Libanês para prestação de serviços hospitalares de alta complexidade.

Consoante o referido PAD, cuida-se de complementação da rede credenciada, por meio da oferta de serviços especializados nas cidades de Brasília-DF e São Paulo-SP, em hospital de alta complexidade e medicina de alta referência.

No DFD - Documento de Formalização da Demanda nº 109/2022 TRF5, a Unidade Técnica Responsável do TRFMED assim justificou a contratação (doc. 2836986):

*1.1 A contratação dos serviços de saúde por hospital de referência em medicina de alta complexidade, como acima descrito na identificação do objeto, visa à ampliação da disponibilidade de serviços médico-hospitalares aos beneficiários do Plano Nacional Ampliado, do programa de autogestão em saúde da Justiça Federal da 5ª Região (TRFMED), com o intuito de funcionar como complementação da rede credenciada, por meio da oferta de serviços especializados nas cidades de Brasília-DF e São Paulo-SP, o que impõe que a execução dos serviços se dê por instituição de notória especialização, que possua qualidade aderente à singularidade da medicina de alta referência. O "Plano Nacional Ampliado" do TRFMED pratica uma tabela de contribuições mensais efetivamente maiores do que aquelas cobradas no "Plano Nacional", o que se justifica em função, entre outros elementos, da rede diferenciada de Hospitais, sobretudo, nos de alta complexidade, razão pela qual a contratação em tela adere às expectativas de disponibilidade de rede de atendimento por parte dos beneficiários do "Plano Nacional Ampliado" do TRFMED.*

*1.2 A solicitação da contratação se dá em consonância com as regras da Resolução CNJ nº 207, de 15 de outubro de 2015 e alterações, que institui a Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário, assim como está em linha com o disposto na CF/88, art. 7º, XXII, combinado com o art. 39, § 3º, uma vez que é garantido a todos os que trabalham, independentemente do regime jurídico a que estejam vinculados, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.*

*1.3 As cidades de Brasília-DF e São Paulo-SP compõem a abrangência geográfica da contratação, tanto por constituírem local de frequente desenvolvimento de atividades profissionais dos beneficiários, mormente no caso da Capital Federal, quanto pela proeminência de seu polo médico-hospitalar, no caso da Capital Paulista. Na sistemática do edital de credenciamento vigente, os beneficiários do plano Nacional Ampliado do TRFMED já recorrem às unidades de São Paulo-SP do Hospital Sírio Libanês-HSL, o que configura a percepção de elevada qualidade no campo da medicina de alta referência. Ocorre que o HSL também opera na Capital Federal por meio das suas unidades descritas no Item 2 abaixo, tornando-o capaz de fornecer a cobertura territorial às demandas de alta complexidade hospitalar aos beneficiários demandantes.*

*1.4 Em relação às contratações relacionadas a esta demanda, observa-se que o TRFMED iniciou suas atividades em 01/12/2020, havendo, antecipadamente, efetuado o lançamento do Edital de Credenciamento 01/2020, que teve como resultado o credenciamento da operadora UNIMED Recife, na modalidade de credenciamento indireto.*

*1.5 Nos estudos iniciais para estruturação do TRFMED, constatou-se a demanda de uma parte dos usuários por Hospitais de Referência em alta complexidade no país. Neste sentido, as características deste tipo de hospital foram incluídas no estudo atuarial e resultaram no dimensionamento de sua oferta ao grupo de usuários do produto denominado Plano Nacional Ampliado, assim como da sua disponibilização como credenciado constar como requisito das operadoras que viessem a atender o Credenciamento Indireto atualmente vigente. Ocorre que, nesta modalidade de credenciamento, além do ressarcimento à operadora no que concerne aos valores praticados com a rede credenciada, há também o pagamento de uma taxa de administração pela utilização do serviço.*

*1.6 Em se tratando de Hospitais de alta complexidade, na contratação direta pela via de inexigibilidade, as vantagens são, entre outras: economia de recursos pela aplicação de uma tabela mais vantajosa de preços de procedimentos, assim como pela não incidência da taxa de administração desembolsada para a operadora intermediária - UNIMED Recife; ganho operacional na eficiência dos processos de autorização, que resulta do contato direto entre o Tribunal contratante e o Hospital prestador; com redução das etapas de atendimento e conseqüente elevação na efetividade dos serviços prestados.*

*1.7 A contratação direta visa, entre outros aspectos, ao ganho econômico, como já acima destacado, aliado ao incremento da eficiência dos processos operacionais entre o TRFMED e o Hospital contratado.*

*1.8 Assim, pela natureza exclusiva dos serviços prestados pelo Hospital Sírio Libanês, associado ao valor percebido pelo beneficiário do TRFMED em possuí-lo em nossa rede diretamente credenciada, além da efetiva redução no custo financeiro, considera-se a presente demanda de contratação como fundamental à efetivação dos objetivos para o Programa de Autogestão em Saúde do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.*

Os autos foram regularmente instruídos com os seguintes documentos, anexados eletronicamente:

1. DFD - Documento de Formalização da Demanda nº 109/2022 TRF5 (doc. 2836986);
2. Estudo Técnico Preliminar (doc. 2849458);
3. Contratos similares celebrados por órgãos públicos (docs. 2866736, 2866756, 2866773, 2866827, 2867514 e 2870591);
4. Mapa de Riscos (doc. 2957884);
5. Proposta comercial (docs. 2957934, 2957950 e 2957957);
6. Termo de Referência (doc. 2975698);
7. Pedido de Autorização de Despesa – PAD n.º 381/2022 (doc. 3204208);
8. Solicitação de Empenho (doc. 3204296);

9. Informação de Disponibilidade Orçamentária (doc. 3206542);

10. Certidões de regularidade fiscal e trabalhista, todas emitidas em favor da Sociedade Beneficente de Senhoras - Hospital Sírio Libanês:

10.1. Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com validade até o dia 17/01/2023 (doc. 3253192);

10.2. Certificado de Regularidade do FGTS - CRF, com validade até o dia 24/01/2023 (doc. 3253180);

10.3. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, com validade até o dia 12/07/2023 (doc. 3253186);

10.4. Certidão Positiva com Efeitos de Negativa para Fazenda Estadual, válida – anotados débitos suspensos (doc. 3253143);

10.5. Certidão de Regularidade com a Fazenda Municipal, com validade até 06/02/2023 (doc. 3253134);

11. Minuta contratual (doc. 3237515);

12. Informação, (doc. 3206542), da Divisão de Programação Orçamentária, asseverando que:

*Em relação aos créditos orçamentários, os valores previstos na Lei Orçamentária Anual para 2023 são os seguintes:*

*Unidade Orçamentária (UO): 12.106 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região*

*Código da Ação: 2004 ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA*

*PTRES 168449*

*R\$ 11.452.896,00*

*Unidade Orçamentária (UO): 12.101 – Justiça Federal de Primeiro Grau*

*Código da Ação: 2004 ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA*

*PTRES 168305*

*R\$ 56.694.456,00*

*Considerando que o desembolso mensal é variável, a depender da utilização em cada mês, os recursos orçamentários serão utilizados até o limite da sua disponibilidade e complementados com os recursos oriundos das contribuições dos beneficiários.*

É o relatório. Passo a opinar.

## **2. Análise Jurídica.**

Inicialmente, cumpre registrar que incumbe a esta Assessoria efetuar exame sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo tratar das questões de conveniência, interesse e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito deste Tribunal.

Com efeito, será examinada a adequação do procedimento administrativo instaurado à legislação pátria e a documentação colacionada aos autos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93.

## **2.1. Instrução Normativa Seges 05/2017. Estudo Preliminar e Projeto Básico da contratação.**

A Instrução Normativa n.º 05/2017 instituiu normas complementares ao Decreto n.º 2.271/1997, o qual dispunha sobre a contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal.

É certo que o Decreto n.º 2.271/97 foi revogado pelo Decreto n.º 9.507/2018, entretanto, a referida Instrução Normativa 05/2017 continua aplicável como norma administrativa complementar ao Decreto n.º 9.507/2018, pois não foi expressamente revogada pelo órgão que atualmente detém a competência para complementar suas normas, qual seja, a Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

O art. 20 dessa Instrução Normativa 05/2017 prevê os Estudos Preliminares e o Projeto Básico como fases de planejamento necessárias à contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública, ao passo que seu art. 24 determina o conteúdo que os Estudos Preliminares devem possuir.

Na esteira de tal diretriz normativa e voltando o olhar para o presente caso, analisando o Estudo Técnico Preliminar (doc. 2849458) juntado aos autos pela unidade técnica requisitante vê-se que estão satisfeitos, no que é cabível à natureza da contratação em foco, os requisitos exigidos pelo art. 24 da referida Instrução Normativa.

O Termo de Referência apresentado (doc. 2975698), por sua vez, preencheu os requisitos exigidos pelo art. 30 da Instrução Normativa naquilo que era cabível a um contrato de prestação de serviços de saúde por hospital de referência em medicina de alta complexidade.

Cumpra ainda registrar que foi realizado o gerenciamento de riscos da contratação, materializado no Mapa de Riscos (doc. 2957884) elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, consoante exige a Seção III – arts. 25 a 27 da multicitada IN.

Dessa forma, imperioso reconhecer que as etapas de planejamento da presente contratação foram devidamente cumpridas.

## **2.2. Contratação direta por inexigibilidade de licitação: art. 25, caput, da Lei n.º 8.666/93.**

Em regra, as obras, serviços, compras e alienações, da Administração Pública submetem-se à obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.

As exceções consistem nas contratações diretas por dispensa de licitação, prevista no art. 24, e por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, ambos da Lei n.º 8.666/93.

No caso em exame, por se tratar de credenciamento dos serviços de saúde por hospital de referência em medicina de alta complexidade, imperioso reconhecer o cabimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, caput, da Lei de Licitações e Contratos. Senão vejamos:

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

A inexigibilidade é aqui justificada ante as habilitações específicas que detém o Hospital Sírio Libanês para prestação de serviços de alta complexidade, consoante referido no Estudo Técnico Preliminar (doc. 2849458):

*A notória especialização do HSL pode ser verificada por meio das Acreditações e Certificações concedidas à instituição constantes nos documentos: Certificação Nutrição Oncológica (2939182); Certificação Asco Qopi (2939187); Certificação Carf International (2939191); Certificação GEDA (2939194); Certificado Amigo do Idoso (2939202); Certificação LEED (2939209) e Certificado JCI 2020-2023 (2939219), os quais constam do Processo Relacionado 0008467-69.2022.4.05.7000, enviado para a Auditoria Médica do TRFMED, que se pronunciou por meio do Despacho (2941314), concluindo que "as documentações enviadas pelo Hospital Sírio Libanês indicam notoriedade na especialização expressada por meio das Acreditações e Certificações concedidas à*

*instituição".*

O Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que, no caso de prestação de serviços complementares de saúde, a inexigibilidade de licitação é uma das hipóteses, tendo em vista a inviabilidade de competição:

*Ante o previsto no caput do art. 25, da Lei n.º 8.666/1993, de 21 de junho, e por exigir um grau de subjetividade bastante razoável, com referência à fixação dos critérios para julgamento de licitação, caso viesse a ser implementada pelos motivos aventados, propomos, por tudo isso, o credenciamento, com inexigibilidade de processo licitatório, uma vez que a norma legal dá ensejo ao abrigo de tal propositura, dada a impossibilidade prática de estabelecer-se o confronto entre licitantes, em mesmo nível de igualdade (TCU. Processo n. TC 008.797/93-5, sessão 9/12/2003).*

Nessa senda, cumpre ainda ressaltar que a justificativa apresentada pela Equipe de Planejamento da Contratação indica a necessidade da contratação (doc. 2849458):

*A contratação dos serviços de saúde por hospital de referência em medicina de alta complexidade, como acima descrito na identificação do objeto, visa à ampliação da disponibilidade de serviços médico-hospitalares aos beneficiários do Plano Nacional Ampliado, do programa de autogestão em saúde da Justiça Federal da 5ª Região (TRFMED), com o intuito de funcionar como complementação da rede credenciada, por meio da oferta de serviços especializados nas cidades de Brasília-DF e São Paulo-SP, o que impõe que a execução dos serviços se dê por instituição de notória especialização, que possua qualidade aderente à singularidade da medicina de alta referência. O "Plano Nacional Ampliado" do TRFMED pratica uma tabela de contribuições mensais efetivamente maiores do que aquelas cobradas no "Plano Nacional", o que se justifica em função, entre outros elementos, da rede diferenciada de Hospitais, sobretudo, nos de alta complexidade, razão pela qual a contratação em tela adere às expectativas de disponibilidade de rede de atendimento por parte dos beneficiários do "Plano Nacional Ampliado" do TRFMED.*

### **2.3. Justificativa de preço.**

No que concerne à justificativa de preço, vê-se que a estimativa foi elaborada a partir da análise dos dados enviados pela Auditoria Médica (E-mail Audicare - Custos HSL (2867103), atualizados no E-mail Atualização - Audicare - Custos HSL 2021\_2022 3185894) que indicam atendimentos que ocorreram no Hospital Sírio Libanês, em São Paulo, nos meses de outubro e dezembro de 2021 (doc. 2849458), bem como, que aquele histórico foi observado no gerenciamento dos riscos (doc. 2957884).

### **2.4. Da disponibilidade orçamentária.**

Consoante prevê o artigo 14 da Lei 8.666/93, nenhuma contratação será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Igual disposição é albergada no artigo 7º da mesma lei, no que toca às hipóteses de obras e serviços, situação que é repetida no caput do artigo 38 do referido diploma normativo.

No caso sob exame, a despesa foi inicialmente estimada em R\$ 1.691.838,15 (um milhão, seiscentos e noventa e um mil, oitocentos e trinta e oito reais e quinze centavos) para o período de 60 (sessenta) meses a serem pagos à CONTRATADA na forma estipulada no item 5 do Termo de Referência e Anexos, nas Tabelas constantes na proposta comercial, tanto para as Unidades de São Paulo quanto para as Unidades de Brasília. (doc. 3237515).

E a disponibilidade orçamentária foi atestada pela Subsecretaria de Orçamento e Finanças que informou: *"Fica(m) registrado(s), o(s) impacto(s) orçamentário(s) informado(s) para este e/ou para o(s) próximo(s) exercício(s), o(s) qual(is) será(ão) computado(s) oportunamente nos registros orçamentários das despesas deste Tribunal."* (doc. 3206542).



## **2.5. Regularidade fiscal e trabalhista.**

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em conformidade com o disposto no art. 29, da Lei n.º 8.666/93.

## **2.6. Ato de Inexigibilidade de Licitação. Publicação como condição.**

Os contratos administrativos submetem-se aos princípios que regem o Direito Administrativo, dentre os quais se encontra a publicidade, previsto expressamente no art. 37, caput, da Constituição Federal. Segundo este princípio, o Poder Público deve tornar público todos os atos praticados pela Administração.

E o parágrafo único do art. 61 da Lei n.º 8.666/93 não permite que a aquisição de bens ou contratação de serviços decorrentes de inexigibilidade de licitação prospere sem a devida e obrigatória publicidade do extrato na imprensa oficial, como condição da própria eficácia do instrumento contratual.

## **2.7. Do exame da minuta contratual.**

Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passa-se aqui a avaliar a minuta contratual juntada (doc. 3237515).

Com efeito, vê-se que foram ali indicados:

- a) o objeto e seus elementos característicos (cláusulas primeira e segunda);
- b) o regime de execução (cláusula terceira);
- c) o valor estimado e as condições de pagamento (cláusulas quarta e décima terceira);
- d) os prazos (cláusula sétima);
- e) o crédito para atendimento da despesa (cláusula quinta);
- f) as obrigações das partes (cláusulas nona e décima);
- g) os casos de rescisão (cláusula décima oitava);
- h) a vinculação do contrato (cláusula décima nona);
- i) a obrigação de manutenção das condições (cláusula nona);
- j) as penalidades (cláusula décima sétima);
- k) a previsão de publicação no Diário Oficial da União.

Verifica-se ainda que há na cláusula décima primeira a previsão de observância ao disposto na Lei n.º 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD).

Contudo, há uma correção a ser feita na Cláusula Sétima, item 7.1. DA VIGÊNCIA, que assim prevê: *O prazo de vigência deste instrumento será de 60 (sessenta) meses, contados a partir da data de sua assinatura, nos termos do art. 57, II da lei n.º 8.666/93.*

Ocorre que o referido art. 57, II, da 8.666/93 não prevê a vigência de 60 meses (e essa é uma das questões que vieram a ser modificadas pela Lei n.º 14.133/2021). O que o mencionado dispositivo permite é que os contratos de prestação de serviços contínuos possam “ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos”, limitados a sessenta meses.

Destarte, recomenda-se aqui que a seguinte redação:

***7.1. O prazo de vigência deste instrumento será de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo por iguais e sucessivos períodos, limitado a sessenta meses, nos termos do art. 57, II da lei n.º 8.666/93.***

Salvo a sugerida retificação, as demais cláusulas ali postas se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pelo art. 55 da Lei n.º 8.666/93, com o previsto no Termo de Referência (doc. 2975698) e com as questões consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato.

### 3. Conclusão.

Com essas considerações, restritas aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Direção-Geral opina favoravelmente à contratação da Sociedade Beneficente de Senhoras Hospital Sírío Libanês para prestação de serviços hospitalares de alta complexidade como complementação da rede credenciada para atendimento dos beneficiários do "Plano Nacional Ampliado" do TRFMED, em conformidade com as condições insculpidas no PAD n.º 281/2022 e com fundamento nos termos do art. 25, *caput*, da Lei n.º 8.666/93.

Quanto à minuta contratual juntada (doc. 3237515), esta Assessoria sugere que seja alterada a Cláusula Sétima, item 7.1, consoante exposto no tópico 2.7 deste parecer. Retificada, opina por sua aprovação.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Em 16 de janeiro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **FEDRA TEIXEIRA GONÇALVES SIMÕES DE LYRA**, **ASSESSOR(A) JURÍDICO I**, em 16/01/2023, às 10:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3254099** e o código CRC **EADFB985**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## DESPACHO

### Processo Administrativo n.º 0004658-71.2022.4.05.7000.

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei n.º 9.784/99, os termos do Parecer n.º 16/2023, da Assessoria Jurídica da Direção-Geral e determino a alteração da Cláusula Sétima, item 7.1, da minuta contratual juntada (doc. 3237515), consoante exposto no tópico 2.7 daquele parecer, para que seja adotada a seguinte redação:

***7.1. O prazo de vigência deste instrumento será de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo por iguais e sucessivos períodos, limitado a sessenta meses, nos termos do art. 57, II da lei n.º 8.666/93.***

Feita a retificação, autorizo:

(i) a contratação da Sociedade Beneficente de Senhoras Hospital Sírio Libanês para prestação de serviços hospitalares de alta complexidade como complementação da rede credenciada para atendimento dos beneficiários do "Plano Nacional Ampliado" do TRFMED, em conformidade com as condições insculpidas no PAD n.º 281/2022 e com fundamento nos termos do art. 25, *caput*, da Lei n.º 8.666/93.

(ii) a emissão do empenho correspondente.

À Diretoria Administrativa para conhecimento e cumprimento.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO NOBRE TAVARES, DIRETOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO**, em 16/01/2023, às 12:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3254156** e o código CRC **C97E3581**.