# PARECER-C - PAC00 - CORAC - 11/2024

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | **:** TC/4346/2019 |
| **PROTOCOLO** | **:** 1972364 |
| **TIPO DE PROCESSO** | **:** CONSULTA |
| **ÓRGÃO** | **:** CÂMARA MUNICIPAL DE TRES LAGOAS |
| **CONSULENTE** | **:** ANDRE LUIZ BITTENCOURT |
| **RELATOR** | **:** CONS. FLÁVIO KAYATT |

**EMENTA: CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE PARA SERVIDORES PÚBLICOS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO POR DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO. AMPLA DIVULGAÇÃO E IGUALDADE DE CONDIÇÕES ÀS EMPRESAS INTERESSADAS. NECESSIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONTRATO. CONTRATO ADMINISTRATIVO ONEROSO. RELAÇÃO JURÍDICA QUE NÃO SE AMOLDA À FIGURA DO CONVÊNIO.**

A contratação de serviços de saúde, compreendendo os denominados Planos de Assistência à Saúde, ou Planos de Saúde, para atender os "servidores públicos dos órgãos públicos", deve ser feita mediante prévia licitação, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição da República, asseguradas a ampla divulgação e a igualdade de condições às empresas interessadas, observadas as regras da Lei/fed. n. 14.133/2021. É absoluta a necessidade de celebração de contrato que, no caso específico, impõe a imprescindível e prévia licitação. Vale adicionar a transcrição parcial da manifestação do então Procurador de Contas, afirmativa de que a relação jurídica pretendida pelo consulente "se enquadra na figura de contrato administrativo oneroso, e não se amolda à figura do Convênio, onde o elemento fundamental é a cooperação e não o lucro".

## PARECER-C

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de novembro de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **responder** aos questionamentos da **consulta** formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Três Lagoas, Vereador **André Luiz Bittencourt**, da seguinte forma: **Quesito 1: "**A contratação de serviço de saúde para servidores públicos dos órgãos públicos poderá ocorrer por **dispensa** ou **inexigibilidade,** nos termos, respectivamente, dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93?**" RESPOSTA:** não**.** A contratação de serviços de saúde**,** compreendendo os denominados Planos de Assistência à Saúde**,** ou Planos de Saúde**,** para atender os **"**servidores públicos dos órgãos públicos**",** deve ser feita mediante prévia licitação**,** nos termos do art. 37**,** inciso XXI**,** da Constituição da

República, asseguradas a ampla divulgação e a igualdade de condições às empresas interessadas, observadas as regras da Lei/fed. n. 14.133, de 1º de abril de 2021. **Quesito 2: "**Não sendo possível ocorrer por meio da dúvida formulada no quesito 1, acima, será a contratação do serviço citado, por parte de órgãos públicos, efetivada por meio da celebração de CONTRATO, antecedido de licitação nos moldes da Lei Federal 8.666/93 ou poderá ser feito através da celebração de CONVÊNIO com entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa?**" RESPOSTA:** em ratificando o que foi respondido no primeiro quesito, devem ser concretamente aplicados ao caso desta pergunta os significados jurídicos dos termos da resposta dada àquele quesito. E em redizendo simplificadamente é absoluta a necessidade de celebração de contrato que, no caso específico, impõe a imprescindível e prévia licitação. **Quesito 3: "**Em havendo a possibilidade da realização de CONVÊNIO por órgãos públicos, visando a contratação dos citados serviços, poderá ocorrer adesão de um órgão público, a este convênio que por ventura venha existir?**" RESPOSTA:** quesito prejudicado, em decorrência dos efeitos das demais respostas dadas à presente Consulta. Todavia, vale adicionar a transcrição parcial da manifestação do então Procurador de Contas, afirmativa de que a relação jurídica pretendida pelo consulente **"**se enquadra na figura de contrato administrativo oneroso, e não se amolda à figura do Convênio, onde o elemento fundamental é a cooperação e não o lucro.**"**

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

O então Presidente da Câmara Municipal de Três Lagoas**,** Vereador André Luiz Bittencourt**,** apresentou Consulta a este Tribunal**,** formulando as seguintes considerações e questões**:**

> *"É imperioso ressaltar a importância de ser dirimida dúvida sobre a forma de contratação de serviços de saúde a servidores públicos, nos casos em que órgãos públicos venham fazer tal contratação, haja vista não ser possível diferenciar se a forma de contratação, poderá ser por celebração de* ***Contrato ou Convênio****, se levarmos em consideração a conceituação dada àquele e a este (contrato e convênio), conforme, respectivamente podemos constatar na Lei Federal nº 8.666/93, art. 2°, parágrafo único e no Decreto Federal nº 6.170/2007, art. 1°, § 1°, inciso 1, como também no Decreto Estadual nº 11.261/03, art. 3°, na redação dada pelo Decreto Estadual nº 12.359/07.*
>
> *"Por outro lado, a dúvida permanece ainda mais acentuada, quando observamos o que prescreve o caput do art. 230 da Lei Federal nº 8.112/90 (Estatui o Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União), isto é, determina que a saúde poderá ser prestada por CONVÊNIO ou CONTRATO e no § 3°, inciso 1, do mesmo artigo, autoriza a União e suas entidades autárquicas e fundacionais, a celebrar CONVÊNIO para prestação de serviços de assistência à saúde para os seus servidores ou empregados, aposentados e pensionistas. Vejamos a seguir, respectivas transcrições:*
>
> *"Art. 230. A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde-SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento.* (Redação dada pela Lei nº 11.302 de 2006). (Negritei).
>
> *"[...]*
>
> *"§ 3º Para os fins do disposto no caput deste artigo, ficam a União e suas entidades autárquicas e fundacionais autorizadas a:* (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006).
>
> ***"1 – celebrar convênios exclusivamente para a prestação de serviços de assistência à saúde para os seus servidores ou empregados ativos, aposentados, pensionistas, bem como para seus respectivos grupos familiares definidos,*** *com entidades de autogestão por elas patrocinadas por meio de instrumentos jurídicos efetivamente celebrados e publicados até 12 de fevereiro*

*de 2006 e que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador, sendo certo que os convênios celebrados depois dessa data somente poderão sê-lo na forma da regulamentação específica sobre patrocínio de autogestões, a ser publicada pelo mesmo órgão regulador, no prazo de 180 ( cento e oitenta) dias da vigência desta Lei, normas essas também aplicáveis aos convênios existentes até 12 de fevereiro de 2006; (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006). (negritei).*

*"Levando em consideração o acima exposto, resta evidente que os dispositivos legais transcritos deixam dúvidas em relação à forma de contratação do citado serviço, ou seja, se a mesma (contratação) seria feita através da celebração de CONTRATO ou de CONVENIO, razões pelas quais, necessária a elucidação das dúvidas por parte desse Egrégio Tribunal, cujos quesitos estão formulados abaixo.*

*"À vista do acima explicitado, solicito à V. Exa., seja admitida a presente CONSULTA e no mérito, em caráter de urgência, sejam dirimidas as dúvidas, constantes nos quesitos a seguir:*

***"Quesito 1:***

*A contratação de serviço de saúde para servidores públicos dos órgãos públicos poderá ocorrer por dispensa ou inexigibilidade, nos termos, respectivamente, dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93?*

***"Quesito 2:***

*Não sendo possível ocorrer por meio da dúvida formulada no quesito 1, acima, será a contratação do serviço citado, por parte de órgãos públicos, efetivada por meio da celebração de CONTRATO, antecedido de licitação nos moldes da Lei Federal 8.666/93 ou poderá ser feito através da celebração de CONVÊNIO com entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa?*

***"Quesito 3:***

*Em havendo a possibilidade da realização de CONVÊNIO por órgãos públicos, visando a contratação dos citados serviços, poderá ocorrer adesão de um órgão Público, a este convênio que por ventura venha existir?"*

Submetida a Consulta diretamente ao Ministério Público de Contas, o então Procurador de Contas, Dr. José Aêdo Camilo, elaborou o Parecer PAR-3ª PRC-20797/2019 (peça 3, fls. 9-20), no qual expôs suas análises, firmou seu entendimento sobre a matéria consultada e sugeriu as respostas (fls. 19-20) que seguem abaixo transcritas:

***"Quesito 1:***

*"A contratação de serviço de saúde para servidores públicos dos órgãos públicos poderá ocorrer por **dispensa** ou **inexigibilidade,** nos termos, respectivamente, dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93?*

***"RESPOSTA – Não. Tendo em vista a natureza dos serviços a serem***

***contratados, impõe-se reconhecer a inocorrência das hipóteses previstas para dispensa ou inexigibilidade de licitação, estabelecidas pelos artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93. Havendo possibilidade de competição entre diversas empresas atuantes no setor e inexistência de singularidade do serviço, a realização de licitação para a escolha de proposta mais vantajosa se mostra obrigatória para que a Administração Pública contrate serviço de saúde para os servidores públicos, nos termos da legislação vigente, e comandos estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666/93 para a Licitação.***

***"Quesito 2:***

*"Não sendo possível ocorrer por meio da dúvida formulada no quesito 1, acima, será a contratação do serviço citado, por parte de órgãos públicos, efetivada por meio da celebração de CONTRATO, antecedido de licitação nos moldes da Lei Federal 8.666/93 ou poderá ser feito através da celebração de CONVÊNIO com entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa?*

***"RESPOSTA – A contratação do serviço de saúde (plano de saúde) para atender os servidores públicos deverá ser realizada mediante prévia licitação, nos moldes do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, assegurando ampla divulgação e igualdade de condições a todos os concorrentes, seguindo os preceitos da Lei Federal nº 8.666/93*** [atualmente revogada]***. Assim deve ser, pois a avença pretendida pela Administração Pública se enquadra na figura de contrato administrativo oneroso, e não se amolda à figura do Convênio, onde o elemento fundamental é a cooperação e não o lucro.***

***"Quesito 3:***

*"Em havendo a possibilidade da realização de CONVÊNIO por órgãos públicos, visando a contratação dos citados serviços, poderá ocorrer adesão de um órgão público, a este convênio que por ventura venha existir?*

***"RESPOSTA – Prejudicada, em decorrência da resposta dada ao quesito nº 02."***

**É o Relatório.**

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A consulta do então Presidente da Câmara Municipal de Três Lagoas teve, basicamente, a finalidade de obter respostas deste Tribunal para saber se:

**1 -** a contratação de serviços de saúde, para atender os seus servidores, poderá ser feita mediante prévia dispensa ou inexigibilidade de licitação (arts. 24 e 25 da então Lei/fed. n. 8.666, de 1993, atualmente revogada) e, em sendo negativa a

resposta, se será necessária a prévia licitação para a celebração de contrato**?**

**2 -** em havendo convênio celebrado originalmente entre entes ou órgãos públicos, para a prestação de serviços de saúde, poderá ser feita a adesão de outro(s) ente(s) ou órgão(s) público(s) ao convênio original**?**

Para começar, entendo como útil, ou aqui necessário, registrar que o Tribunal de Contas de Minas Gerais analisou há pouco tempo (março/2023) uma matéria quase inteiramente semelhante a esta (Consulta do Presidente da Câmara Municipal de Itaúna, Processo 1111041, Relator o Conselheiro Cláudio Couto Terrão), que submetida ao exame do seu Tribunal Pleno resultou, em decisão unânime, na formalização de Parecer que, no seu item ***"II"***, fixou o

> *"prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:*
>
> *"é possível a contratação de plano de saúde para vereadores, custeado no todo ou em parte com recursos orçamentários, não havendo conflito entre o benefício* e o disposto no §4º do art. 39 da Constituição da República, devendo ser instituída mediante a edição de lei específica pelo Poder Legislativo, e em atendimento as disposições das leis de Licitação, Diretrizes Orçamentárias e de Responsabilidade Fiscal".*
>
> ***** benefício **=** integração em Plano de Assistência à Saúde ou Plano de Saúde

Assim, das significações jurídicas dos enunciados acima grafados, vale registrar a minha concordância com os termos do *"prejulgamento de tese, com caráter normativo"*, firmados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, cabendo à Câmara Municipal de Três Lagoas, ora consulente, a tomada, no mínimo, das seguintes providências:

**1ª** a elaboração de Projeto de Lei e sua aprovação, autorizando a licitação e a contratação de empresa prestadora de serviços de saúde, que operacionaliza Planos de Assistência à Saúde ou Planos de Saúde, para dar atendimento aos servidores daquela Câmara;

**2ª** a realização de procedimento licitatório, com a rigorosa observância às regras da Lei/fed. n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõem sobre *"Licitações e Contratos Administrativos"*;

**3ª** a previsão do gasto anual inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), caso a despesa deva ser custeada parcial ou totalmente com recurso financeiro da Câmara Municipal;

**4ª** a observância dos limites de gastos com as despesas de pessoal, para dar cumprimento "à responsabilidade na gestão fiscal" (estabelecida pela Lei Complementar/fed. n. 101, de 2000), também no caso em que a despesa deva ser custeada parcial ou totalmente com recurso financeiro da Câmara Municipal.

**DISPOSITIVO**

Nada mais havendo a considerar, **VOTO** nos sentidos de que aos abaixo transcritos questionamentos do consulente sejam, na sequência, formuladas as respostas e considerações que sinteticamente entendi cabíveis:

***"Quesito 1:***

*"A contratação de serviço de saúde para servidores públicos dos órgãos públicos poderá ocorrer por* ***dispensa*** *ou* ***inexigibilidade,*** *nos termos, respectivamente, dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93?"*

**RESPOSTA:** não. A contratação de serviços de saúde, compreendendo os denominados Planos de Assistência à Saúde, ou Planos de Saúde, para atender os *"servidores públicos dos órgãos públicos"*, deve ser feita mediante prévia licitação, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, asseguradas a ampla divulgação e a igualdade de condições às empresas interessadas, observadas as regras da Lei/fed. n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

***"Quesito 2:***

*"Não sendo possível ocorrer por meio da dúvida formulada no quesito 1, acima, será a contratação do serviço citado, por parte de órgãos públicos, efetivada por meio da celebração de CONTRATO, antecedido de licitação nos moldes da Lei Federal 8.666/93 ou poderá ser feito através da celebração de CONVÊNIO com entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa?"*

**RESPOSTA:** em ratificando o que foi respondido no primeiro quesito, devem ser concretamente aplicados ao caso desta pergunta os significados jurídicos dos termos da resposta dada àquele quesito. E em redizendo simplificadamente é absoluta a necessidade de celebração de contrato que, no caso específico, impõe a imprescindível e prévia licitação.

***"Quesito 3:***

*"Em havendo a possibilidade da realização de CONVÊNIO por órgãos públicos, visando a contratação dos citados serviços, poderá ocorrer adesão de um órgão público, a este convênio que por ventura venha existir?"*

**RESPOSTA:** quesito prejudicado, em decorrência dos efeitos das demais respostas dadas à presente Consulta. Todavia, vale adicionar a transcrição parcial da manifestação do então Procurador de Contas, afirmativa de que a relação jurídica pretendida pelo consulente *"se enquadra na figura de contrato administrativo oneroso, e não se amolda à figura do Convênio, onde o elemento fundamental é a cooperação e não o lucro."*

**DELIBERAÇÃO**

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em responder às questões formuladas pelo consulente.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS / VAB