



PÓDER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Aureliano Albuquerque Amorim



Valor: R\$ 372.576.960,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
10ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: ALEXANDRE FELIX GROSS - Data: 22/08/2024 14:07:26

REMESSA NECESSÁRIA N 0381827-58.2012.8.09.0051

COMARCA DE GOIÂNIA

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO

RÉU : ESTADO DE GOIÁS E OUTROS

APELAÇÃO CÍVEL

APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO

APELADO : ESTADO DE GOIÁS E OUTROS

RELATOR: DES. AURELIANO ALBUQUERQUE AMORIM

VOTO

De início, ressalto que não há se falar em violação ao princípio da dialeticidade, uma vez que a apelante objetivando a reforma da sentença, apontou os motivos pelos quais entende que deve ser julgado procedentes os pedidos da inicial.

Presentes os pressupostos de admissibilidade da remessa necessária e do recurso de apelação cível, deles conheço e passo ao julgamento em conjunto.

No presente caso, defende o apelante a inconstitucionalidade do modelo de parceria adotado pelo Estado de Goiás, sob o fundamento de que houve a total transferência para a iniciativa privada da prestação dos serviços de saúde que são próprios do Estado, o que é incompatível com o que estabelece a Lei Federal 9.637/98 e a Lei Estadual 15.503/2005.

Defende, ainda, que o modelo de gerência adotado pelo Estado de Goiás viola o princípio da complementariedade da atuação da iniciativa do SUS, da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Cinge-se a questão posta na análise da legalidade dos contratos de gestão firmados entre o Estado de Goiás e Organizações Sociais para gerir as unidades públicas de saúde.

De início ressalto que, nos termos do art. 37 da CF, "A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência."



Sobre a matéria em discussão, cumpre esclarecer que são aplicadas as disposições da Lei Federal 9.637/98 e da Lei Estadual 15.503/2005.

Nos termos do art. 1º da Lei 9.637/98 “O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.”.

Conforme art. 7º da Lei 9.637/98 “Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:”.

À época das contratações questionadas na presente ação a Lei Estadual 15.503/2005 em seu art. 2º previa “São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no art. 1º desta Lei habilitem-se à qualificação como organização social: I – atuar essencialmente nas áreas de: J) saúde.”.

Verifica-se, portanto, que, muito embora a alínea “j” da Lei Estadual 15.503/2005 tenha sido revogada pela Lei 21.740/2022, a Lei Federal autoriza a contratação de organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde.

Desse modo, desde que atendidos os requisitos da Lei 9.637/98 e aos princípios constitucionais da administração pública, a contratação entre Organizações Sociais e o Poder Público, para atender serviços de saúde não é ilegal.

Ainda, sobre a atuação do Poder Público na saúde dispõe a Constituição Federal o seguinte:

“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.

Art. 197. 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.

Nos termos do art. 2º da Lei 8.080/90 é dever do Estado promover condições ao exercício da saúde. Vejamos:

“art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.”

Verifica-se, portanto, que o Estado tem o dever de promover condições para que os serviços de saúde chegue à população, podendo, o serviço ser prestado por terceiros, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Enfim, por meio de celebração de convênios e contratos de gestão.

Ressalto que essa modalidade de descentralização administrativa tem por objeto viabilizar a universalidade e integralidade de acesso à saúde.



Saliente ainda que, embora a prestação de saúde esteja descentralizada, remanesce o munus público fiscalizador, controlador e de avaliação das condições em que é prestado o serviço, de forma que se mantém a legitimidade do poder público subsidiária pelos serviços de saúde prestados à população.

Desse modo, não prospera a alegação do apelante de que o Estado, com o modelo adotado de gestão, transfere totalmente para a iniciativa privada a prestação dos serviços de saúde que lhes são próprios. Muito menos, viola o princípio da complementariedade da atuação da iniciativa do SUS e os princípios da administração pública.

Inclusive, a matéria foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.923/DF que considerou a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado.

Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL. CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE



LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CEDIDOS. PRESERVAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO DA ORIGEM. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PARA O PAGAMENTO DE VERBAS, POR ENTIDADE PRIVADA, A SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 37, X, E 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO. CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEQUINTE). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS.1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevaletentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva.2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição.3. A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários.4. Em qualquer caso, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que

a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto).5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública.6. A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação.7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado.(...)12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. (...) (ADI 1923, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16-04-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015)

Com tais considerações, respeitando o entendimento do nobre apelante e Procurador de Justiça, entendo que a sentença deve ser mantida, até mesmo porque foram cumpridas as exigências legais para a providência, autorizada por lei, com evidente ganho de eficiência e cumprimento dos princípios administrativos informados, sendo uma opção legítima do Estado para gerir a saúde pública.

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO à remessa necessária e ao recurso de apelação cível e mantenho inalterada a sentença recorrida, por estes e seus próprios fundamentos.

É como voto.

Goiânia, data e horário da assinatura eletrônica.

Desembargador **AURELIANO ALBUQUERQUE AMORIM**
Relator



Valor: R\$ 372.576.960,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
10ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: ALEXANDRE FELIX GROSS - Data: 22/08/2024 14:07:26



PÓDER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Aureliano Albuquerque Amorim



Valor: R\$ 372.576.960,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
10ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: ALEXANDRE FELIX GROSS - Data: 22/08/2024 14:07:26

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos os autos, em que são partes as mencionadas em linhas volvidas.

ACORDA o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em sessão pelos integrantes da Terceira Turma Julgadora da Décima Câmara Cível, por unanimidade, em conhecer do reexame necessário e do apelo e negar-lhes provimento, nos termos do voto do relator.

VOTARAM com o relator, os Desembargadores Rodrigo de Silveira e Altamiro Garcia Filho.

PRESIDIU a sessão o Desembargador Aureliano Albuquerque Amorim.

REPRESENTANTE da Procuradoria-Geral de Justiça, nos termos do extrato de ata.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Desembargador **AURELIANO ALBUQUERQUE AMORIM**
Relator

