



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/9010-000024-1

INFORMAÇÃO Nº 023/19/PDPE

Procuradoria do Domínio Público Estadual

EMENTA:

FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS-PREV. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MÉDICO AMBULATORIAL, HOSPITALAR, OBSTÉTRICO E ODONTOLÓGICO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO E MINUTA DE CONTRATO COM BASE EM DECRETO ESTADUAL REVOGADO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL VIGENTE.

1. A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-PREV integra a Administração Pública Estadual e, como tal, encontra-se sujeita à legislação própria do Estado do Rio Grande do Sul.
2. Interpretação do artigo 4º, parágrafo segundo da Lei 14.750/2015 deve ser adequada ao princípio federativo.
3. Necessidade de observância do Decreto Estadual nº 54.273/2018, que revoga os Decretos ns. 35.994/95 e 52.823/15 e institui modelos-padrão de editais de licitação, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares no âmbito da administração pública estadual.
4. Prejudicada análise das minutas de edital e contrato.

AUTORA: JUCILENE CARDOSO PEREIRA

Aprovada em 25 de abril de 2019.





Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Pedro Giumelli Goncalves

PGE / GAB-AA / 434764102

25/04/2019 16:24:34





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÃO

FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS-PREV. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MÉDICO AMBULATORIAL, HOSPITALAR, OBSTÉTRICO E ODONTOLÓGICO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO E MINUTA DE CONTRATO COM BASE EM DECRETO ESTADUAL REVOGADO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL VIGENTE.

1. A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-PREV integra a Administração Pública Estadual e, como tal, encontra-se sujeita à legislação própria do Estado do Rio Grande do Sul.

2. Interpretação do artigo 4º, parágrafo segundo da Lei 14.750/2015 deve ser adequada ao princípio federativo.

3. Necessidade de observância do Decreto Estadual nº 54.273/2018, que revoga os Decretos ns. 35.994/95 e 52.823/15 e institui modelos-padrão de editais de licitação, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares no âmbito da administração pública estadual.

4. Prejudicada análise das minutas de edital e contrato.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de expediente administrativo encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS-PREV) para análise de minutas de edital de pregão eletrônico e de contrato, cujo objeto é a contratação de empresa operadora de plano de assistência à saúde para prestação de serviço médico ambulatorial, hospitalar, obstétrico e odontológico, conforme rol de procedimentos previstos pela Agência Nacional de Saúde – ANS, em nível regional, no tipo plano intermediário, (privativo ou semiprivativo) para empregados da fundação.

O Termo de Referência foi acostado aos autos nas fls. 118/131, como anexo II à minuta do edital do pregão.

A pesquisa de preços para definir o orçamento-base do pregão foi realizada com as empresas: Centro Clínico Gaúcho, Doctor Clin, Sulmed, Unimed, Porto Alegre Clinicas, Odonto+ (Unimed) e Uniodonto, fls. 04/39.

O Mapa de Cotações de Preços é espelhado na fl. 40.

A minuta do pregão eletrônico consta nas fls. 99/132 e a minuta do contrato nas fls. 133/141.

Nas fls. 144/147 foi anexada cópia do termo de compromisso nº 10/2017 firmado entre a PGE e a RS-PREV para representação judicial e consultoria jurídica da fundação.

O encaminhamento para apreciação da Procuradoria-Geral do Estado foi acostado nas fls. 148/149.

Por fim, nas fls. 150/154 foi anexada, ainda, uma manifestação referente ao PROA 17/9010-0000009-2, na qual a RS-PREV exara o entendimento de que a legislação Estadual não se aplica a referida fundação.

É o relatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de examinar a legalidade das minutas de edital e de contrato juntadas aos autos e, de resto, da contratação pretendida.

Vale lembrar, primeiramente, que a questão da submissão da RS-PREV à Legislação Estadual já foi objeto de análise pela Procuradoria Geral do Estado, cito a informação 002/18/PDPE da lavra da Procuradora Cristiane da Silveira Bayne, da qual transcrevo o seguinte excerto:

Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-PREV integra a Administração Pública Estadual e, como tal, encontra-se sujeita à legislação própria do Estado do Rio Grande do Sul.

Aliás, a Informação nº 099/17/PDPE, da Procuradora do Estado Diana Paula Sana, alertara a RS-PREV:

“(...) deverá então promover os necessários ajustes na minuta de Edital e respectivos anexos, adequando-se, no que couber, ao Decreto Estadual nº 52.823/15.

Como alertado em inúmeras manifestações desta PGE, em especial, a Informação nº 015/17/PDPE, de autoria da Procuradora do Estado Mabê Zanella Irigoyen, os editais e termos de contrato trazidos pelo Decreto nº 52.823/15 seguem modelos de organismos internacionais (como BIRD e BID), deles constando uma parte estanque, que não pode ser alterada pelo órgão ou entidade solicitante da contratação.

Aliás, já na Informação nº 020/16/PDPE, da lavra da Procuradora do Estado Cristiane da Silveira Bayne, integrante do Grupo de Trabalho responsável pela revisão dos modelos de editais e contratos a serem utilizados no âmbito do Estado, instituído pela Portaria CAGE 84, de 10/10/2013, alertava-se para a necessidade de observar os novos modelos instituídos. Vejamos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“(...) o novo modelo editado tem por objetivo justamente “blindar” as normativas contidas nos editais e contratos, permitindo que as Secretarias apenas manipulem, mediante preenchimento, a Folha de Dados. Assim, as minutas de Edital e de Contrato devem ajustar-se integralmente às previstas no Decreto nº 52.823/15.”

Dito isso, a RS-PREV deverá proceder aos ajustes das minutas de pregão e de contrato ao modelo-padrão destinado à contratação de Prestação de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, instituído pelo já citado Decreto Estadual nº 52.823/15. (grifei)

Em complementação ao conteúdo da Informação nº 02/18/PDPE, passo a enfrentar a questão da submissão da RS-PREV à normativa estadual sob a perspectiva legal.

O artigo 7º da Lei nº 14.733/2015 (que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul) determina que as entidades da administração indireta estão submetidas à supervisão do Governador e dos Secretários de Estado e, o parágrafo único informa ainda, que essa supervisão visa a uniformidade de gestão no âmbito do poder Executivo, *in verbis*:

Art. 7º - Os órgãos e as entidades da Administração Direta e da Administração Indireta **estão submetidos à supervisão do Governador e dos Secretários de Estado nas respectivas áreas de atuação.**

Parágrafo único - A supervisão a que se refere o "caput" deste artigo compreende a orientação, o acompanhamento e a avaliação das ações político-administrativas, bem como o controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados, **visando à uniformidade de gestão no âmbito do Poder Executivo.** (grifei)

Regulamentando a referida norma, o Decreto Estadual nº 54.504/2019 vincula a supervisão da RS-PREV à Secretaria da Fazenda, artigo 1º, inciso VI, letra d. Vejamos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 1º - As entidades da administração pública estadual indireta ficam sujeitas à supervisão dos Secretários de Estado, nos termos do art. 7º da [Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015](#), observadas as respectivas áreas de atuação, conforme abaixo especificado:

(...)

VI - Secretaria da Fazenda:

- a) Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. - BANRISUL;
- b) Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S.A. - CADIP;
- c) Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPE Prev; e
- d) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul - RS-PREV. (grifei)**

Desta forma, não há dúvidas que a RS-PREV integra a administração pública estadual e como tal, está sujeita às diretrizes estaduais de contratação de bens e serviços, sob pena de ferir, inclusive, a uniformidade requerida no parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 14.733/2015.

Por outro lado, a Lei nº 14.750/2015 que autoriza a criação da RS-PREV e o Decreto Estadual nº 52.856/2016, que cria e aprova seu estatuto, não tem a interpretação que se quer dar nas fls. 150/154 dos autos.

Ou seja, o fato da Legislação de criação da fundação submetê-la à Lei Federal nº 8.666/93 não exclui a aplicação da normativa estadual, pois a legislação federal neste caso estabelece apenas normas gerais sobre licitações e contratos. A inclusão expressa do dever de seguir as normas gerais, não exclui o dever de seguir as normas específicas do ente federado. Vejamos:

Dispõe o artigo 4º, parágrafo segundo da Lei 14.750/2015:

Art. 4º Fica autorizada a criação, por ato do Poder Executivo, da entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev –, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, nos termos das Leis Complementares Federais nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001.

§ 1º A RS-Prev, fundação de natureza pública, sem fins lucrativos, terá personalidade jurídica de direito privado, sede e foro na Capital do Estado e gozará de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial.

§ 2º Em atenção à sua natureza pública, deverá a RS-Prev:

I - submeter-se à legislação federal sobre licitações e contratos administrativos na atividade-meio;

II – (..)

Observe-se que a própria Lei 8.666/93 em seu artigo 1º e parágrafo único informa seu caráter de normativa geral e a submissão das fundações públicas a ela, *in verbis*:

Artigo 1º - Esta Lei estabelece **normas gerais** sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as **fundações públicas**, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifei)

Desta forma, a correta interpretação do artigo 4º, parágrafo 2º da Lei 14.750/2015 e do artigo 5º, inciso I, do anexo único (estatuto da entidade) do Decreto Estadual nº 52.856/2016 é que a **RS-PREV se submete ao processo licitatório nos contratos que envolvam sua atividade meio.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Assim, estando a RS-PREV dentro da estrutura do Estado, segue as normas específicas estaduais, no âmbito de sua competência legislativa, respeitando-se assim o pacto federativo, neste sentido é a doutrina de Marçal Justien Filho, *in verbis*:

6.4.7) Reserva de competência local

A interpretação da fórmula “normas gerais” tem de respeitar a tutela constitucional à competência local. **É inquestionável que a Constituição reservou competência legislativa específica para cada esfera política disciplinar licitação e contratação administrativa.** A competência legislativa sobre o tema não é privativa da União. Se a competência para disciplinar licitação e contratação administrativa fosse exclusiva da União, a CF/1988 não teria aludido a “normas gerais” e teria adotado cláusulas similares às previstas para o Direito Civil, Comercial, Penal etc. Não foi casual o art. 22 ter distribuído essas competências em dois incisos distintos. No inc. I, alude-se a competência privativa para dispor amplamente sobre todas as normas acerca de certos campos (Direito Civil, Comercial, Penal etc.); já o inc. XXVII trata da competência privativa para dispor apenas sobre normas gerais. A vontade constitucional, portanto, é de ressaltar a competência dos demais entes federais para disciplinar a mesma matéria.

Logo, apenas as “normas gerais” são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, **que ficam liberadas para regular diversamente o restante, exercendo competência legislativa irreduzível para dispor acerca das normas específicas. A expressão “norma geral” pressupõe a existência de “norma especial”.** Portanto, a União não dispõe de competência privativa e exclusiva para legislar sobre licitações e contratos administrativos. Os demais entes federativos também dispõem de competência para disciplinar o tema.

Significa afirmar que o conceito de “norma geral sobre licitações e contratos administrativos” é limitado, sem que tais limites possam ser ignorados pela União.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6.4.8) Preservação do modelo federativo

Portanto, **há uma reserva de competência local para dispor sobre licitações e contratos administrativos relacionada, em primeiro lugar, à organização federativa do Estado brasileiro.** Um dos princípios constitucionais mais relevantes é o da Federação, e adotar estrutura federativa acarreta decorrências necessárias. **Esse princípio assegura a cada ente federal uma margem de autonomia mínima.** Não haverá federação real e efetiva quando um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os interesses pertinentes a outro ente. Bem por isso, ser o Brasil uma Federação significa que a União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Seria inconcebível que a Constituição tivesse consagrado inúmeras regras e princípios acerca da Federação e, simultaneamente, outorgasse à União competência para interferência ilimitada nos assuntos internos dos outros entes federais. Aliás, se tal vontade constitucional existisse, exteriorizar-se-ia em disposições de grande relevo e relacionadas com a organização federal brasileira. Isso não ocorreu e a Constituição, ao dispor sobre Estados, Distrito Federal e Municípios, ressaltou de modo explícito sua autonomia em face da União.

Portanto, o conceito de norma geral não é sobreponível ao de Federação. As competências locais derivadas da organização federal não podem ser limitadas através de lei da União, destinada a veicular normas gerais. Em termos ainda mais diretos: norma geral não é instrumento de restrição da autonomia federativa. (...) (grifei)

Superada esta questão, a análise da contratação restou prejudicada, pois os instrumentos utilizados não se ajustam aos modelos contidos no Decreto Estadual nº 54.273/2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ou seja, tanto o edital do pregão a ser realizado, como a minuta do contratual foram elaborados com base no Decreto Estadual nº 52.823/2015 o qual foi expressamente revogado pelo Decreto Estadual nº 54.273/2018, *in verbis*:

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos em trinta dias, ficando revogados os Decretos nº 35.994, de 24 de maio de 1995, nº 52.823, de 21 de dezembro de 2015, nº 48.147, de 7 de julho de 2011, e nº 50.576, de 20 de agosto de 2013.(grifei)

Pelo exposto, considerando que a RS-PREV integra a estrutura do Estado e, portanto, está sujeita à legislação estadual, sugere-se a devolução do processo à RS-PREV, com o intuito de complementá-lo, conforme acima exposto.

É a informação.

Porto Alegre, 09 de abril de 2019.

JUCILENE CARDOSO PERERIA

Procuradora do Estado

Ref. Exp. Adm. nº 18901000000241



Nome do arquivo: Informacao 023-19-PDPE

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Jucilene Cardoso Pereira	12/04/2019 12:37:42 GMT-03:00	90012771015	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/9010-000024-1

Acolho as conclusões da Informação da Procuradoria do Domínio Público Estadual, de autoria da Procuradora do Estado JUCILENE CARDOSO PEREIRA.

**Victor Herzer da Silva,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**

De acordo.

Restitua-se à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS-PREV).

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.**



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	15/04/2019 15:25:37 GMT-03:00	99622254004	Assinatura válida
Eduardo Cunha da Costa	25/04/2019 13:50:35 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.