



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO

Requerente: Secretaria Municipal de Saúde.

Assunto: Contratação de profissionais e serviços de saúde pública pela via do Credenciamento.

Objeto: Análise da Minuta Convocatória

Motivo: Responsabilidades do município na gestão da saúde

Processo Licitatório n° 0901001/2020

Chamada Pública n° 001/2020

Natureza: Prestação de Serviços

Responsabilidades do município na gestão da saúde. Contratação de profissionais e serviços de saúde pública pela via do Credenciamento. Possibilidade. Licitude. Observância de requisitos objetivos. Posição do Tribunal de Contas da União. Lei Federal 8.666/93.

Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, requerido pela Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Administração, Coordenação e Planejamento da prefeitura Municipal de Novo Progresso, para a análise técnica sobre a responsabilidade do município na gestão da saúde e a licitude do chamado "Sistema de Credenciamento" como opção do município para contratação de prestação de serviços e profissionais de saúde, para atender a demanda municipal.

Da Gestão Municipal

Conforme prevê a Constituição Federal (art. 198) e a Lei Orgânica do SUS, o conceito de direção única integra a diretriz de descentralização das ações e serviços públicos de saúde na organização do SUS. Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos, assim se referem ao tema:

"A direção única também significa que nenhuma das três esferas gestoras do sistema de saúde poderá haver mais de um órgão, setor, ou ente jurídico responsável institucionalmente pelo Sistema Único de Saúde. Ele é dirigido, na esfera federal (que, na maioria das vezes, tem atuação nacional), pelo Ministério da Saúde; na estadual,

RECEBIDO APROVADO
Bárgina I



unicef
EDICAÇÃO 2013 - 2016



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



pela Secretaria de Estado de Saúde; e, na municipal, pela Secretaria Municipal de Saúde ou órgão equivalente. Se houver, na mesma esfera de governo, autarquias, fundações ou outros órgãos executando ações e serviços de saúde, todos estarão vinculados à direção do SUS correspondente.”

Assim, cada uma das esferas de governo – desde que respeitada a competência atribuída por lei para realizar os objetivos do Sistema Único de Saúde – é autônoma, **nos limites de seu território**, para praticar todos os atos referentes à organização e à execução dos serviços de saúde.

No caso do SUS, o responsável pela direção única é ao mesmo tempo o dirigente do SUS e o seu gestor máximo, ou seja, aquele que dá as diretrizes de atuação do SUS em seu âmbito político-administrativo e aquele que formula, executa, supervisiona, controla, altera e revê as atividades da política de saúde.

Nesse sentido, a direção única do Sistema Único de Saúde de Novo Progresso, no âmbito de seu território e nos limites de sua competência, cabe exclusivamente ao Secretário Municipal de Saúde, que tem o papel de ser o coordenador, formulador, articulador, executor, supervisor e controlador das ações e serviços de saúde no município, inclusive em relação aos serviços complementares, contratados ou conveniados.

Sobre a participação complementar, assim prevê a Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080/90:

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. (grifo nosso)

Art. 25 – Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, verificando-se a necessidade de complementação dos serviços de saúde por insuficiência de rede própria, o município de Novo Progresso pode recorrer à iniciativa privada, com preferência para as entidades filantrópicas.





PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Com isso o ordenamento jurídico reconheceu, porém, que as estruturas públicas poderiam ser insuficientes para acolher toda a demanda do SUS. Por esse motivo, admitiu que o Poder Público possa COMPLEMENTAR a sua rede própria com serviços privados contratados ou conveniados. Ou seja, instituições particulares podem participar do SUS quando indispensável para satisfazer as necessidades sociais. Essa participação será em caráter complementar, pois a prestação do serviço público de saúde é responsabilidade direta do Estado (gênero).

Para a percepção dessa estrutura, vale transcrever o texto do artigo 199, caput e § 1º da Constituição Federal:

“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.”

É evidente, pois, que o papel da iniciativa privada na prestação de serviços do SUS é acessório, coadjuvante. Ou seja, não pode caracterizar verdadeira transferência do serviço para um particular.

Essa é a opinião, inclusive, da doutrina e da jurisprudência. Marlon Alberto Weichert observa:

“Reconhecendo que a estrutura pública não seria suficiente para dar plena assistência a toda a população (especialmente pela herança de contratação de serviços privados no modelo do então INAMPS), a Constituição Federal permitiu a participação de entidades particulares no âmbito do Sistema Único de Saúde.”

Essa participação deve se dar de forma complementar à rede pública, ou seja, somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que **a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir em exceção, tolerável apenas se, e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público.** (WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199) – grifos nossos.

MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO
PÁGINA 3



unicef
EDIÇÃO 2013 - 2016



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Maria Sylvia Zanella Di Pietro comunga de igual opinião:

“É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado, permite **a participação de instituições privadas 'de forma complementar'**, o que **afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assumira a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades-meio, como limpeza, vigilância, contabilidade**, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas, etc.; **nesses casos, estará transferindo apenas a execução material** de determinadas atividades ligadas ao serviço de saúde, **mas não sua gestão operacional.** (grifos nossos).

A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 a 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, hipótese em que a participação complementar deverá ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público' (entenda-se, especialmente, a Lei nº 8.666, pertinente a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.

No caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementarmente, o município deverá celebrá-lo dentro das regras da lei nº 8.666/93.

Do Sistema de Credenciamento





PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Já de longa data destacam-se os casos de credenciamento previstos na legislação brasileira, que vem se consolidando como uma alternativa da Administração Pública.

Assim, a Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210, de 11-07-84 e alterações posteriores), em seu art. 149, I, afirmava competir ao juiz da execução “designar a entidade ou programa comunitário ou estadual, devidamente credenciado ou conveniado, junto ao qual o condenado deverá trabalhar gratuitamente, de acordo com as suas aptidões”.

Por sua vez, o Decreto nº 1.651, de 28-09-95, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde, em seu art. 3º, I, “f”, refere-se a “instrumentos e critérios de acreditação, credenciamento e cadastramento de serviços”.

Da mesma forma, a Lei Federal nº 9.394, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, prevê, dentre as atribuições da União e dos Estados, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 9º, inciso IX, art. 10, inciso IV, respectivamente) e dos Municípios “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 11, inciso IV).

Referidos exemplos são trazidos à colação com o escopo de demonstrar que a Administração Pública vem se utilizando do credenciamento para, no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “delegar unilateral e precariamente, por atos administrativos, a credenciados, atividades de interesse público, reconhecendo-lhes a produção de eficácia administrativa pública e dando-lhes assentimento para que sejam remunerados por seus serviços, diretamente pelos administrados beneficiários ou por ela própria”.

O credenciamento é apenas a transferência, a particulares, de uma atividade técnica, meramente instrumental, não configurando delegação de poder de polícia, nem, muito menos, de serviço público.

Cabe, porém, ressaltar que, embora a figura do credenciamento esteja principalmente voltada para a execução, por particulares, dos serviços instrumentais necessários ao desenvolvimento das atividades de polícia administrativa, não se cinge exclusivamente a isso, pois alguns serviços de natureza pública ou de interesse público também são objeto de credenciamento, como é o caso de atividades integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Vale mencionar que, em função da relevância pública e de suas especificidades, visando a manutenção e eficiência dos serviços, é usual a Administração contratar serviços médico-hospitalares através de credenciamento de clínicas, profissionais ou laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.

À título de exemplo, a própria Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES) adotou o referido sistema, constando no seu “Aviso de Credenciamento”, *in verbis*:

“3 – DO CREDENCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

3.1 – De acordo com o art. 199 da Constituição Federal, as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde/SUS, segundo suas diretrizes e mediante contrato de direito público, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

3.2 – O credenciamento de serviços ambulatoriais e hospitalares de saúde no Município deverá atender as especificações e as condições especiais, segundo as normas de vigilância sanitária.

3.3 – A prioridade do credenciamento será daquele prestador que mais atender ao interesse público e que ofertar ao SUS o maior número de especialidades e , em cada uma destas, a totalidade do elenco de procedimentos que a compõe.

3.4 – As unidades contratadas deverão atuar em conformidade com os programas, metas e indicadores determinados pelo Ministério da Saúde e Secretaria de Estado de Saúde, atuais e futuros.

4 – DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

Poderão participar do SUS/MG, em caráter complementar, as pessoas jurídicas, entidades privadas, filantrópicas, de fins não econômicos e de fins lucrativos, legalmente constituídas, com capacidade técnica comprovada, idoneidade econômico-financeira, regularidade jurídico-fiscal, que não estejam em processo de suspensão ou declaração de inidoneidade por parte do poder público, que satisfaçam as condições fixadas neste Aviso e na documentação do seu Anexo Único e que aceitem as exigências estabelecidas pelas normas do SUS e da Lei Federal nº 8.666/93.

6 – DOS CRITÉRIOS PARA CREDENCIAMENTO





PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



6.1 – Apresentar toda a documentação exigida pela Lei Federal 8.666/93 e Decreto 44.431/06, completa e regular.

6.2 – Ter a qualificação exigida pelas normas do SUS (VISA e Portarias do Ministério da Saúde).

6.3 – Ser, de preferência, entidade filantrópica ou sem fins lucrativos, segundo o parágrafo primeiro do art. 199 da Constituição Federal /1998.”

Ressalta-se, também, a título de melhor explicitação dessa temática, o fato de a Secretaria de Saúde do Estado de Tocantins haver publicado Instrução Normativa n° 005, de 28 de junho de 2004, que dispõe sobre o credenciamento de prestadores de ações e serviços de saúde, junto ao Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito estadual. Em seu art. 2° resolve:

Art. 2°: Para o credenciamento, sempre que houver diversos interessados na prestação dos mesmos serviços, deverá ser observada a seguinte ordem preferencial:

Primeiro, far-se-á o credenciamento das instituições de direito público;

Segundo, far-se-á credenciamento das Entidades Filantrópicas sem fins lucrativos;

Terceiro, far-se-á o credenciamento das Entidades com fins lucrativos e/ou empresas privadas.

Quarto, far-se-á somente em caráter de extrema necessidade, o credenciamento de profissionais autônomos, pessoas físicas.

Vale lembrar, ainda, que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul ao analisar o processo n° 122-02.00/05-8 da Prefeitura Municipal de Lajeado deparou-se com essa referida questão, tendo-a resolvido na Informação n° 002/2005 que:

“(…) a doutrina e a jurisprudência revelam constituir a figura do credenciamento matéria escassa e, como assinalou, também, o TCU, ‘não está prevista expressamente na Lei n° 8.666/93’. Assim, na linha consignada no subitem 1.8 da presente informação e baseado no exposto no citado Parecer n°57/95, por ser a figura do credenciamento ‘negócio jurídico contratual, seguindo o princípio geral da atipicidade que vigora neste campo do direito’ **devem ser aplicadas à mesma as normas da Lei n° 8.666/93, em especial no que tange ao edital, às cláusulas necessárias (art. 57)**”

APR 27 2016
Página 7
unicef
EDICAO 2013 - 2016



habilitação, e a outros aspectos julgados igualmente fundamentais(...).

“E aqui aditamos a necessária observância por parte da Administração em exigir dos futuros credenciados toda a documentação a que aludem os artigos 28 e 29, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 e, conforme o caso, também aqueles documentos previstos nos artigos 30, 31 e 33, e tudo na forma do art. 32, todos do mencionado Diploma Federal, sem prejuízo da obediência ao **edital** do credenciamento a ser veiculado, o qual, é claro, **não poderá contrariar o aludido Estatuto Licitatório**. Neste passo e no particular dos serviços médicos assistenciais a serem contratados (...), entendemos, nos termos até aqui expostos, que as manifestações trazidas à colação **são unânimes na contratação através do sistema de credenciamento por ‘inexigibilidade de licitação’ (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93), somente na hipótese ‘em que se configure a inviabilidade de competição’,** devendo tal situação ser ‘objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável’ pela autoridade competente. Todavia, no particular, ratificamos as considerações deste Tribunal quanto às excessões à regra da licitação, expedidas no (...) presente estudo.”

Por fim, o TCU – Tribunal de Contas da União adotou o referido sistema para prestar assistência médica aos seus próprios servidores, tendo como exemplo a utilização deste critério pela Previdência Social, para atendimento dos segurados em geral. Após corroborar o entendimento doutrinário segundo o qual o credenciamento pode ser entendido como “a permissão de execução de serviços, caracterizada pela unilateralidade, discricionariedade e precariedade”, registrou o Tribunal de Contas da União que o sistema de credenciamento atende aos princípios norteadores da licitação.

Este entendimento é balizado pelo TCU conforme TC-008.797/95-5 – Projeto de Resolução Relativamente à Assistência Médica. Neste estudo interno, o eminente Ministro Homero Santos advoga a inexigibilidade da licitação e a realização de um processo público de contratação muito semelhante ao aqui proposto. *In verbis*:

1 – dar ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, podendo a Administração utilizar-se a suplementarmente e a qualquer tempo, com vista a ampliar o universo dos credenciados, de convite a



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional

2 – fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;

3 – fixar, de forma criteriosa, tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais, e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;

4 – consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex), da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados.

5 – estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;

6 – permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;

7 – prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando que notifique ao TCU, com antecedência fixada no termo;

8 – possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e

9 – fixar as regras que devem ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. Proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em brando)

Este estudo do Tribunal de Contas da União serviu de base para várias decisões desse tribunal, entre as quais podem se citar: Decisão 104/1995, Decisão 656/1995, Decisão 324/2000, Decisão 1027/2000, Decisão 112/1997, Decisão 98/2000, Decisão 324/1998.

Portanto, encontra-se fortemente consolidado junto ao Tribunal de Contas da União o entendimento de que o sistema de credenciamento 'por inexigibilidade





PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



de licitação' (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93) é um procedimento lícito, mas somente o é na hipótese em que se configure a inviabilidade de competição.

Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que o sistema de credenciamento deve ser norteado pelos princípios elevados no caput do art. 37, da Constituição Federal, e nos termos da Lei 8.666/93 e suas alterações, o que o reveste de licitude.

É importante ressaltar que o edital do credenciamento a ser veiculado não poderá contrariar o estatuto licitatório.

Em suma, para a contratação de serviços de saúde, nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, não precisa a Administração realizar licitação, pois todos os interessados aptos serão aproveitados. Tal situação, sob um certo ângulo, configura inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, considerando-se as peculiaridades de que se reveste o procedimento – ausência de exclusividade e cunho não competitivo da seleção. Todavia, tal situação deve ser 'objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável' pela autoridade competente.

Lado outro, mister ressaltar que será sempre necessária a observância do procedimento da licitação quando surja possibilidade de competição objetiva entre os particulares.

Em quaisquer das situações, conforme artigo 26 da Lei Orgânica da Saúde – Lei Federal nº 8.080/90 – os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Ademais, aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados, é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

Em análise ao procedimento instaurado, bem como, especificamente a Minuta Convocatória e seus anexos, entendemos está de acordo com as exigências legais e seus princípios norteadores. Portanto, abstraindo-se dos detalhes técnicos alheios a sua área de atuação, esta Assessoria Jurídica se manifesta favorável ao prosseguimento do procedimento, para que surta seus devidos efeitos a que se propõe, especificamente na busca de disponibilização de serviços de saúde com qualidade e presteza aos usuários do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço se encontra, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa.

Novo Progresso/PA, 14 de janeiro de 2020.

Edson da Cruz da Silva
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 177/2016 - GPMNP