

PROTOCOLO Nº: 146241/21
ORIGEM: CISAMUSEP - CONSORCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO SETENTRIO PARANAENSE
INTERESSADO: MANOEL RODRIGO AMADO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 49/22

Consulta. Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense. Contratação de equipes técnicas mediante credenciamento. Participação complementar da iniciativa privada no âmbito do SUS em caráter subsidiário. Possibilidade. Matéria disciplinada pela Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde. Parecer ministerial pelo conhecimento e oferecimento de resposta.

Trata-se de consulta formulada pelo Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense (CISAMUSEP), por meio de seu Presidente, Manoel Rodrigo Amado, por meio da qual indaga (peça 3):

1-) Os consórcios públicos, de direito privado, podem executar as obrigações decorrentes de convênios por meio da contratação de profissionais via credenciamento, ou seja, podem contratar equipes técnicas necessárias para a efetivação do programa exclusivamente via credenciamento, regularmente autorizado por Chamamento Público?

O parecer jurídico do consulente foi colacionado na peça 4, em que foi sustentado o entendimento de que “a prestação de serviços de saúde por esta Entidade deve se dar dentro da estrutura e quadro de pessoal próprio, independentemente da origem do recurso a ser executado e apenas diante da insuficiência dos serviços e da impossibilidade de ampliação da estrutura é que se admite recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada”.

Foram juntados documentos visando à demonstração da regularidade de representação da entidade (peças 5-7).

O Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, ao conhecer a Consulta, determinou a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para verificação da existência de precedente nesta Corte a respeito do objeto da consulta (Despacho nº 350/21, peça 9).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 47/21 (peça 11), em que colocou as decisões pertinentes ao tema consultado.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, a seu turno, aduziu, ao analisar a matéria constante do feito, que “não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização” (Despacho nº 588/21, peça 15).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por fim, manifestou-se por meio da Instrução nº 3636/21 (peça 16), em que opinou pelo oferecimento da seguinte resposta à consulta formulada:

“Sim. Os consórcios públicos podem executar as obrigações decorrentes de convênios por meio da contratação de profissionais via credenciamento, em caráter complementar, quando o quadro funcional for insuficiente para atender a demanda e desde que comprovada a impossibilidade de sua ampliação”.

É o breve relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) a dúvida foi formulada mediante quesito objetivo e em tese; (iii) o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do consulente.

Com razão a unidade técnica. De fato, a Constituição Federal e a Lei nº 8.080/1990 preconizam, como diretriz essencial, que os serviços públicos de saúde sejam prestados de maneira direta, mediante a estrutura e corpo de pessoal próprios dos órgãos e entes públicos. Admite-se, porém, a *participação complementar* da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde, conforme previsão do art. 199, §1º, da Constituição, segundo o qual “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”.

A Lei nº 8.080/1990, a seu turno, esclareceu que a participação complementar está condicionada à *insuficiência* da estrutura própria do SUS, conforme se deduz de seu art. 24, segundo o qual “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”.

Conclui-se, nesse passo, que a participação complementar possui caráter *subsidiário*, ou seja, caberá ao gestor descortinar as razões que impossibilitam a prestação direta do serviço, de modo a justificar o cabimento e a vantajosidade, sob a ótica do interesse público, da participação complementar da iniciativa privada.

A submissão dos consórcios públicos da área da saúde a tal diretriz encontra-se arraigada na própria Lei nº 11.107/2005, cujo art. 1º, §3º, prevê que “os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS”. A adoção de personalidade jurídica de direito privado, noticiada pelo consultante, não retira do consórcio público o dever de observância de normas de direito público em matéria de admissão de pessoal, de licitação e de celebração de contratos, conforme se extrai do art. 6º, §2º, da Lei nº 11.107/2005.

Portanto, consórcios integrantes do SUS estão rigorosamente submetidos ao regramento normativo que disciplina a prestação de serviços públicos de saúde, ainda que o ente possua personalidade de direito privado.

A respeito do instituto do credenciamento, este Tribunal não apenas já chancelou a legalidade de sua utilização pelos consórcios, como também balizou os requisitos objetivos que devem ser observados no procedimento, conforme explicitado na Resolução nº 5351/04 (Consulta nº 127911/03), cujo dispositivo segue transcrito:

- I – O credenciamento, desde que observadas as normas legais do SUS, bem como, da própria Lei de Licitações, é procedimento que atende aos princípios legais.
- II – Sendo o Consórcio o administrador local do SUS, cabe a ele todas as atribuições conferidas pela Constituição, podendo credenciar médicos e unidades de saúde, tal qual os Municípios, independentemente de licitação, nos moldes do SUS.
- III – A dificuldade da administração em prestar um serviço de saúde não pode servir de motivo para a transgressão de dispositivos constitucionais.
- IV – A aplicação da lei de licitações é acessória, pois o mais pertinente seria tratar do concurso público para a investidura de cargos públicos.
- V – O Credenciamento não pode ser tratado como regra, mas ser adotado em caráter suplementar, após a realização de concurso público.

Na mesma linha, o recente Acórdão nº 3733/2020 – Tribunal Pleno (Consulta nº 355157/19) assentou a possibilidade de contratação de pessoas físicas e jurídicas via credenciamento para a prestação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU):

1. É lícita a contratação de pessoas físicas e jurídicas, via credenciamento público, para prestação de serviço médico junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, em caráter complementar, quando o quadro funcional for insuficiente para atender a demanda e desde que comprovada a impossibilidade de sua ampliação.

Aliás, o próprio SUS possui regulamento próprio sobre a participação complementar da iniciativa privada mediante credenciamento. Trata-se da **Portaria nº 2.567/2016**, do Ministério da Saúde, que deverá ser observada pelos consórcios quando da utilização do procedimento. A título ilustrativo, veja-se como existe alinhamento entre a referida Portaria e as decisões dessa Corte acima mencionadas:

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

§ 1º Na complementação dos serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS e as normas técnicas e administrativas aplicáveis.

§ 2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos.

(...)

§ 6º Para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos do SUS.

(...)

Art. 6º O credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde obedecerá às seguintes etapas:

I - chamamento público, com a publicação de edital e respectivo regulamento;

II - inscrição;

III - cadastro (Certificado de Registro Cadastral - CRC) das entidades interessadas;

IV - habilitação;

V - assinatura do termo contratual; e

VI - publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do ente contratante ou jornal local de grande circulação.

Art. 7º Os requisitos para o credenciamento devem estar previstos no respectivo regulamento, garantindo-se isonomia entre os interessados dispostos a contratar pelos valores definidos pelo SUS, constantes, obrigatoriamente, no edital.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.333/2021, prevê seção específica para o credenciamento, classificando-o como “procedimento auxiliar de contratação” (art. 78). Seu art. 79 dispõe sobre o regime jurídico básico do instituto:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Parece-nos que o credenciamento pretendido pelo consulente se amolda à previsão do art. 79, I, acima transcrito, ou seja, contratação paralela e não excludente. Vale dizer, quando inviável a prestação do serviço de maneira direta pelos empregados públicos ou servidores do consórcio, o gestor deverá demonstrar a vantajosidade do credenciamento em comparação à contratação tradicional precedida de licitação. Demais disso, os requisitos estabelecidos pelo art. 79, parágrafo único, deverão ser aplicados de maneira conjugada à Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde, tendo em vista que inexistente contradição ou conflito entre as normativas.

Assim, por exemplo, o valor da contratação, além de previsto no edital de chamamento público (art. 79, parágrafo único, da Lei nº 14.333/2021),

deverá observar a Tabela de Procedimentos do SUS (art. 3º, §6º, da Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde).

A mesma lógica deverá ser utilizada, ainda que adotado o paradigma da Lei nº 8.666/1993, em que inexistente disciplina específica para o credenciamento. No contexto daquela legislação, convencionou a doutrina e a jurisprudência que o credenciamento constituiria hipótese de inexigibilidade de licitação, atraindo para o gestor uma série de obrigações, como a necessidade de realizar processo que assegure a objetividade e a impessoalidade da contratação, conforme previsão do art. 26, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Ainda sob a ótica da Lei nº 8.666/1993, os requisitos de habilitação profissional também deveriam ser objetivamente elencados no instrumento convocatório, vedando-se escolhas notoriamente subjetivas dos prestadores de serviço. De outro lado, os interessados que cumprissem os requisitos estatuídos deveriam ser obrigatoriamente credenciados, já que não se trata de disputa, vedando-se, assim, exclusões arbitrárias de profissionais.

Nesse passo, o gestor responsável, quando da organização do processo objetivo de credenciamento (capitaneado pela Lei nº 14.333/2021 ou pela Lei nº 8.666/93), deverá oferecer justificativa expressa para a necessidade da contratação complementar, apontando as razões pelas quais os referidos serviços não podem ser prestados de maneira direta pelos servidores públicos vinculados ao sistema público de saúde.

Tal exigência tem por escopo assegurar a observância do disposto no art. 199, § 1º, da Constituição, bem como do art. 24 da Lei nº 8.080/90, que autorizam a participação complementar da iniciativa privada quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir o atendimento da população. Assim, evita-se a utilização arbitrária e, conseqüentemente, ilícita, do instituto.

Ainda, o ente ou órgão deverá adotar rigoroso sistema de controle para certificação dos procedimentos realizados por cada profissional, de forma a assegurar que as remunerações serão condizentes com os serviços efetivamente prestados. Também deverá ser organizado procedimento que garanta a distribuição equitativa dos serviços/procedimentos entre os profissionais credenciados, nos termos da legislação supracitada, especialmente o art. 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.333/2021.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pelo oferecimento da seguinte resposta: *os consórcios públicos prestadores de serviços de saúde, adotem eles personalidade jurídica de direito público ou privado, poderão contratar equipes técnicas mediante credenciamento, em caráter complementar (art. 24 da Lei nº 8.080/1990), quando seu quadro de pessoal for insuficiente para o atendimento da demanda, e desde que demonstrada a impossibilidade de sua ampliação, devendo o gestor observar os parâmetros e requisitos estabelecidos pela Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde, e pela Lei nº 14.333/2021.*

Curitiba, 25 de fevereiro de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas