



LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

PARECER JURÍDICO

067

9

MUNICÍPIO DE IBIMIRIM/PE. CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARA A GESTÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DA UNIDADE MISTA MARCOS FERREIRA DAVILA. LEI Nº 8.666/1993. OBSERVÂNCIA. LEGALIDADE. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REGULARIDADE.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de Parecer sobre CREDENCIAMENTO – CHAMADA PÚBLICA, para contratação de Entidade de Direito Privado Sem Fins Lucrativos, qualificada como Organização Social para a gestão, operacionalização e execução de serviços de saúde da Unidade Mista Marcos Ferreira Davila.

Eis o que importava relatar, passo à fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

Registre-se, desde já, que compete a essa Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente **OPINATIVO**, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Ademais, cumpre destacar que o presente Parecer tem por objeto tão somente a fase interna do procedimento licitatório, visando verificar a regularidade dos atos preparatórios do certame.

Recife/PE

R. Coronel José Rufino, nº 42, Casa Forte, Recife - PE, CEP nº 52061-110 | Fone: (81) 3204-6375 | E-mail: gallindo@luisgallindo.com.br
www.luisgallindo.com.br



Feitas tais considerações, passemos à análise do edital e documentos anexos.

068

A licitação corresponde ao Processo Administrativo voltado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação pretendida pela administração pública, em necessidade ao atendimento do princípio do interesse público, buscando a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico.

A Lei nº 8.666/93, juntamente com a Constituição Federal estabeleceram as normas gerais acerca da licitação e contratos administrativos, bem como princípios norteadores e regras fundamentais, que regem mediante o interesse a toda a atividade administrativa, destarte aso princípios mencionados pelo art. 37, caput, da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No entanto existem alguns princípios inerentes ao procedimento licitatório que estabelecem suas peculiaridades, em especial da competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, formalismo, julgamento objetivo, isonomia, dentre outros contidos na Lei nº 8.666/93.

A Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para obras, compras, serviços e alienações da Administração Pública, nos termos do já mencionado art. 37, XXI, da CF/88.

Entretanto, existem situações previamente estabelecidas por lei, onde a regra licitatória é dispensada ou inexigível, com base ao princípio da economicidade e ainda a presença clara do interesse público.

Ainda de acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, esse fato se deve porque "o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não tem valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico".

Cumprir informar que a chamada pública, não se trata de modalidade específica de licitação, mas tão somente um procedimento acessório à dispensa de licitação.



LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

069

O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art. 16 da Lei nº 8.080/90, normatiza por portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS.

CREDENCIAMENTO é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.

O **CHAMAMENTO PÚBLICO** é o ato pelo qual o gestor dá publicidade ao interesse de complementar a rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

De forma brilhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorre a respeito do tema:

"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 assuma 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 o pode o 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 atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional."

A Lei nº 8.080, de 1990, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 e 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-

Recife/PE

070

LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

se, especialmente, a Lei nº 8.666, permite a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vá 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".

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 4. Ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 186)

(grifos nossos)

Desta forma, tal oportunidade somente se torna apta, no caso de necessidade de contratação do serviço, para suprir sua demanda complementar, devendo a Administração Pública realizar dentro das regras da Lei nº 8.666/93, como é o caso em tela.

Passado ao exame da Minuta do Edital e seus anexos, os mesmos apresentam regularidade nos termos da Lei nº 8.666/93, uma vez que as cláusulas presente no mesmo não apresentam qualquer possibilidade ilícita de preferências ou discriminações, não contendo qualquer irregularidade à legislação pertinente, uma vez que cumpriu sua finalidade, a qual é publicidade ao certame, identificar seu objeto, delimitar o universo das propostas, circunscrever o universo dos participantes, estabelecer os critérios para análise e avaliação dos proponentes, regular os atos e termos processuais do certame.

É importante mencionar ainda, que no caso em tela, o presente processo vislumbra o credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços de saúde.

Por fim, chamamos a atenção para as exigências legais pertinentes à publicidade que deve ser dada ao instrumento convocatório, nos termos da Lei nº 8.666/93. Em sendo assim, veja-se a necessidade de publicação do instrumento convocatório no Diário Oficial, bem como em jornal diário de grande circulação, passando-se a contar todos os prazos a partir da última publicação realizada.

Desta feita, o respectivo credenciamento faz necessário, ante a necessidade de atender de forma complementar as demandas do Fundo Municipal de Saúde, ofertando serviços de saúde à população usuária do Sistema Único de Saúde de do Município de Ibimirim/PE, sendo a presente indispensável ao funcionamento integral

Recife/PE

R. Coronel José Rufino, nº 42 - Casa Forte, Recife - PE, CEP nº 52061-110 | Fone: (81) 3204-6375 | E-mail: gallindo@luisgallindo.com.br
www.luisgallindo.com.br



071
da Rede Municipal de Saúde, considerando que existe demanda expressiva para atendimento especializado. Diante exposto, mostra-se necessária a realização do presente chamamento público.

Importante consignar que o entendimento atualizado do TCU é no sentido de que o credenciamento poderá ser feito inclusive para atuação do profissional médico para as unidades públicas de saúde do SUS, desde que devidamente regulamentado.

Destaque-se, ademais, que o credenciamento deve ser tratado como **inexigibilidade de licitação**, com base no caput do Art. 25 da Lei 8.666/93. Vale mencionar também que, em função da relevância pública e de suas especificidades, visando à manutenção e eficiência dos serviços, é usual a Administração contratar serviços médico-hospitalares, por meio do credenciamento de clínicas, profissionais ou laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.

Nesse sentido, a 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 juridicofiscal, 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.

(...)

072

LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA**6 - DOS CRITÉRIOS PARA CREDENCIAMENTO**

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."

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, no processo nº 122-02.00/05-8, da Prefeitura Municipal de Lajeado, assim decidiu:

"(...) 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 nº 8.666/93'.

Assim, na linha consignada no subitem 1.8 da presente informação e baseado no exposto no citado Parecer nº 57/95, por ser a figura do credenciamento 'negócio jurídico contratual, seguindo o princípio geral da alipicidade que vigora neste campo do direito' devem ser aplicadas à mesma as normas da Lei nº 8.666/93, em especial no que tange ao edital, às cláusulas necessárias (art. 57), à habilitação, e a outros aspectos julgados igualmente fundamentais(...).

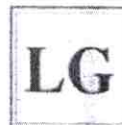
"E aqui aditamos a necessária observância por parte da Administração em exigir dos futuros credenciados toda a documentação a que aludem os artigos 28 e 29, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 e, conforme o caso, também aqueles documentos previstos nos artigos 30, 31 e 33, e tudo na forma do art. 32, todos 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 exceções à regra da licitação, expedidas no (...) presente estudo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) adotou o instituto do credenciamento para prestação de assistência médica aos seus próprios servidores, assim como sua utilização 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

073



LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

norteadores da licitação. Também, o TCU, no acórdão TC-008.797/95-5, Relator Ministro Homero Santos, dá pela inexigibilidade da licitação e a realização de um processo público de contratação.

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).

O instituto do credenciamento, portanto, pode ser utilizado, de forma complementar, para suprir eventual demanda reprimida de serviço de saúde. Há que se considerar, entretanto, que o credenciamento deve atender aos diversos princípios da administração pública, especialmente no que tange à legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

A decisão plenária do TCU, aplicável ao tema, exarada no Acórdão 352/2015, nos autos TC 017.783/2014-3, julgamento realizado em 24/02/2016, determinou ao Ministério da Saúde (MS) que orientasse todos os entes federativos a observarem as seguintes diretrizes na celebração de ajustes com entidades privadas, visando à prestação de serviços de saúde:

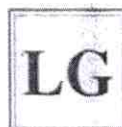
(...)

9.1.1. A contratação de entidades para disponibilização de profissionais de saúde deve ser precedida de estudos que demonstrem as suas vantagens em relação à contratação direta pelo ente público, com inclusão de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos ajustes, além de consulta ao respectivo Conselho de Saúde;

9.1.2. O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde

Recife/PE

074

LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;

9.1.3. Devem ser realizados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços prestados é mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado, levando em consideração que a escolha da forma de pagamento por tempo, por procedimentos, por caso, por capitação ou a combinação de diferentes métodos de remuneração possui impacto direto no volume e na qualidade dos serviços prestados à população;

9.1.4. Os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos;

9.1.5. Não há amparo legal na contratação de mão de obra por entidade interposta mediante a celebração de termos de compromisso com Oscip ou de instrumentos congêneres, tais como convênios, termos de cooperação ou termos de fomento, firmados com entidades sem fins lucrativos.

Também, o Acórdão TCU nº 2057/2016, nos autos do TC 023.410/2016-7, com julgamento pelo plenário, realizado no dia 10/08/2016. Relator Ministro Bruno Dantas, decidiu, por unanimidade que:

9.1.2. O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;

Importante ressaltar que o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 1923, ocorrido no dia 16 de abril de 2015, decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais com o poder público, exigindo-se, lado outro, que a celebração de convênio com essas entidades deverá ser

075



LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

A Corte deu interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação, em celebração de contratos de gestão firmados entre o poder público e as organizações sociais para a prestação de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Desta forma, nos casos de contratação de profissionais de saúde pela figura do credenciamento, preenchidos os critérios recomendados pelo TCU, esses assumem a característica de prestadores de serviços, e não de servidor, situação jurídica muito mais aquém daquela decidida pelo STF, na supracitada ADIN, onde se permite a transferência de gerenciamento dos serviços por entidade privada, qualificada como organização social, por meio de contrato de gestão.

Essa flexibilidade administrativa se mostra mais pujante e proporcional quando confrontada com a necessidade dessa contratação de recursos humanos especializados para atendimento de programas de saúde, no âmbito estadual ou municipal, definidos por portaria ou resolução e não por lei em sentido estrito.

Face ao exposto, como orientação institucional, entendemos que a figura do credenciamento de serviços de saúde consiste em hipótese especial de inexigibilidade de licitação, podendo ser utilizado em caráter complementar, de modo que essa contratação não viole as regras do concurso público, quando cabível, observados, ainda, preceitos da lei de licitações e dos princípios constitucionais da administração pública, notadamente os da isonomia, impessoalidade, publicidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, além do regime de execução do contrato e o valor pago pelo serviço credenciado.

Verificam-se, pois, atendidas todas as exigências contidas na Lei Geral de Licitações.

3. DA CONCLUSÃO.

Recife/PE

076



LUÍS GALLINDO
ADVOCACIA

Isto posto, estando configurada a perfeita regularidade do procedimento adotado, opina essa Assessoria Jurídica pela legalidade do procedimento, recomendado seja autorizada a abertura do Processo Licitatório, com a devida publicação do Edital, a fim de, futuramente, ser escolhida a proposta mais vantajosa à administração.

A consideração do Presidente da Comissão Permanente de Licitação. É o Parecer OPINATIVO.

Recife/PE, 06 de outubro de 2021.



LUÍS GALLINDO

OAB/PE 20.189