



Interessado: Secretaria Municipal de Saúde – SMS

Assunto: Credenciamento profissional da saúde

PARECER REFERENCIAL Nº 1885/2021 – PGM/PEAA

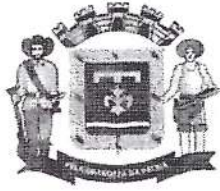
Ementa: Procedimento Administrativo. Parecer técnico-jurídico. Credenciamento Profissionais de saúde. Chamamento Público nº 001/2021. Instrução Normativa nº 00007/2016 TCM/GO. Lei Federal nº 8.666/93. Lei Federal 4.320/64. Lei Federal nº 8.080/90.

1. Relatório:

A análise jurídica ora aventada versa sobre a possibilidade de contratação de profissionais de saúde nos termos do Edital de Chamamento Público nº 001/2021 (*médicos, especialista em saúde, técnicos em saúde e profissionais de saúde nível médio*), para prestação de serviços autônomos ao Sistema Único de Saúde, via Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia, na qualidade de gestora plena do Sistema Público de Saúde nesta Capital.

Consta dos autos, justificativa do pedido, fundada na falta de profissionais de saúde nas unidades de saúde desta capital, e esclarecimento da Superintendência de Gestão de Redes de Atenção a Saúde, acerca da insuficiência de pessoal para garantir a assistência integral à população.

Ressalta-se, ser essa uma questão meramente emergencial, **pois o concurso público destinado a selecionar candidatos** para o provimento de 1.531 (mil, quinhentos e trinta e um) vagas nos cargos integrantes dos planos de cargos, carreiras e vencimentos da Prefeitura Municipal de Goiânia e formação de Cadastro de Reserva, incluídos os cargos enumerados no



chamamento, foi devidamente deflagrado através do Edital nº 001/2020, em 20 de fevereiro de 2020¹, pelo Centro de Seleção da Universidade Federal de Goiás - UFG.

Inobstante, diante da pandemia ocasionada pelo surto de coronavírus, o Decreto Municipal nº 799, de 23 de março de 2020² que declarou situação de calamidade pública no município de Goiânia (*prorrogado até 31/12/2021 pelo Decreto nº 2.734, de 03 de maio de 2021*³), suspendeu o concurso até que as autoridades públicas retirem as medidas de isolamento social.

Assim, para que as unidades de saúde continuem a prestação do serviço contínuo e essencial de saúde à população faz-se necessário o presente credenciamento. Destarte, pontue-se que os credenciados deverão ter seus contratos rescindidos conforme advier à nomeação dos concursados.

Destarte, ressalta-se que o exame do processo, **restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos**, excluídos da análise qualquer questão técnica extrajurídica, notadamente quanto, à veracidade da justificativa emergencial emanada, a verificação da documentação necessária, dentre outros. Devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

2. Da possibilidade de utilização do parecer referencial

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade,

¹https://centrodeselecao.ufg.br/2020/concurso-goiania/sistema/arquivos/Edital/EDITAL_ABERTURA_2020_FINAL_2_Aditivo.pdf

²<https://www12.goiania.go.gov.br/sms/wp-uploads/sites/3/2020/03/Decreto-N%C2%BA-799-2020-Calamidade-P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em 10/03/2021.

³ https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2021/do_20210504_000007544.pdf Acesso em 04/10/2021.



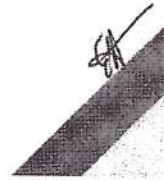
possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de tais contratos.

Além disso, é fato que os pareceres que analisam a possibilidade jurídica de celebração de termo de compromisso para repasse de recursos à entidade beneficiada por transferência derivada de emenda parlamentar impositiva, contêm as mesmas recomendações, não havendo necessidade, em regra, de orientações jurídicas específicas para o caso concreto.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais lotados na Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos – PEAA maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

Registra-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993 e art. 51, inciso IV, §§ 1º e 2º da Lei Municipal n. 9.861/2016, que fixam a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a análise prévia de minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes e a possibilidade de utilizar-se um meio mecânico na solução de vários assuntos da mesma natureza, que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, de modo que SE RECOMENDA sua juntada aos autos pelo gestor, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, caberá ao gestor dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados à celebração de um termo de compromisso (ou instrumento que o substitua), cumpre satisfatoriamente as competências da Procuradoria e atende à exigência legal da prévia análise da minuta. Nessa linha, vale destacar, ainda, que **o TCU já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial**. É o que se observa da leitura do Acórdão nº 2674/2014 - Plenário⁴:

“9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que **o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.**” (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário) É importante destacar a ressalva contida no citado Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que “não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.”

11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que **o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.**

⁴ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1326694/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse Acesso em 20/08/2021.



Nesse sentido, cite-se que a Advocacia Geral da União já regulamentou o tema por meio da Orientação Normativa nº 55/2014:

OS PROCESSOS QUE SEJAM OBJETO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, ISTO É, AQUELA QUE ANALISA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS QUE ENVOLVAM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES, ESTÃO DISPENSADOS DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA CITADA MANIFESTAÇÃO. II - PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL DEVEM SER OBSERVADOS OS SEGUINTE REQUISITOS: A) O VOLUME DE PROCESSOS EM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES IMPACTAR, JUSTIFICADAMENTE, A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO OU A CELERIDADE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS; E B) A ATIVIDADE JURÍDICA EXERCIDA SE RESTRINGIR À VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS A PARTIR DA SIMPLES CONFERÊNCIAS DE DOCUMENTOS.

Assim, restaram estabelecidos os seguintes critérios para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

- a) a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação;
- b) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- c) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Nesse contexto, vale lembrar que o número reduzido de membros da PEAA para analisar todos os ajustes promovidos pela SMS força medidas gerenciais de modo a equilibrar segurança jurídica e eficiência. Desse modo, a manifestação jurídica referencial se apresenta como importante mecanismo a reduzir o tempo de tramitação dos processos administrativos e, ao mesmo tempo, permitir que força de trabalho qualificada seja redirecionada a questionamentos jurídicos mais complexos.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

Ressalte-se que a análise acerca da possibilidade jurídica de contratação direta, através de inexigibilidade de licitação, para a celebração de contrato de credenciamento para prestação de serviços de saúde, restringem-se, em regra, à verificação acerca da juntada de documentos e informações (*check list*), não havendo questões jurídicas a serem dirimidas, além das recomendações usuais, repetidamente expostas nos pareceres.

Para ressaltar o caráter repetitivo da matéria, é válido frisar que as condições, requisitos e procedimento, além dos documentos que devem instruir os respectivos processos são rigorosamente os mesmos em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária **identidade de matéria**.

Consoante exposto no tópico anterior, entende-se adequada a adoção de manifestação jurídica referencial, em face de processo para aferição da possibilidade jurídica de contratação direta, através de inexigibilidade de licitação, para a celebração de contrato de credenciamento para prestação de serviços de saúde, **tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a mera conferência de documentos, ausente qualquer controvérsia legal.**

Sendo assim, é notório que a presente medida se reveste dos atributos de eficiência e efetividade, imperativos da atuação administrativa pública.

Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica pela Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos – PEAA.

Por essa razão, **RECOMENDA-SE**, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, **que o gestor ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer.**



3. Fundamentação

3.1. Da Possibilidade jurídica da utilização do setor privado para complementação do Sistema Único de Saúde

Por força do que dispõe a Constituição Brasileira, notadamente no título VIII, Capítulo II, Seção II, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo o chamado sistema único de saúde – SUS. A este sistema compete garantir a todos, o direito a saúde de forma universal e igualitário, o que se concretiza por meio de ações e serviços tendentes a promoção, proteção e recuperação da saúde da população (artigo 196, CF/88).

Em que pese existir, **EM ABSTRATO**, as garantias constitucionais acima, é fato que a estrutura pública de saúde, já ao tempo da Constituição de 88, e ainda hoje, é insuficiente para atender toda demanda da população, ou seja, o quantitativo de unidades hospitalares e profissionais de saúde, ainda não perfaz o número ideal para fazer frente à integralidade e universalidade dos serviços de saúde necessários.

Neste contexto, é possível arrematar que não era possível ao constituinte de 1988 esgotar todas as possibilidades do direito a saúde, justamente por compreender que, em se tratando de direito acoplado a uma atuação positiva do Estado, como fundamental, o direito à saúde, para ser implementado, depende de um olhar dinâmico, incompatível com a estagnação própria do aparato normativo ou que, como apontado na memorável doutrina da professora Carolina Martins Delduque (2008, p. 110):

A conquista do direito à saúde não terminou com sua inscrição na Constituição Federal de 1988. Os tijolos assentados até agora na sua construção, embora tenham representado um enorme avanço, não foram suficientes para levantar a morada desse direito para todos. Enquanto houver indicadores sociais a demonstrar iniquidades, injustiça social e quadros epidemiológicos não favoráveis, o direito à saúde permanece em construção. Mas também é assim que deve ser a saúde: uma obra nunca acabada, até porque o que é saúde está em constante transformação.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

Nesta constante construção do direito a saúde, ante a eventual e momentânea insuficiência do aparato Estatal em fazer frente às demandas em saúde, permitiu nosso ordenamento jurídico, que o gestor do sistema, em cada uma de suas esferas, observadas suas respectivas competências, complementasse a rede do SUS, com serviços adquiridos do setor privado. É o que dispõe a Lei n.º 8.080/90:

Artigo 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)

Pelo texto da Lei Orgânica da Saúde, abre-se a possibilidade de contratação de serviços da iniciativa privada (Pessoa Jurídica ou Física), sempre que os recursos do SUS forem insuficientes para atender a demanda.

A lógica desta **medida de exceção** reside justamente na relevância pública da saúde enquanto direito fundamental. Porém, a lei Geral da Saúde, sabendo da excepcionalidade da medida, expressou em seu artigo 26, *caput*, preocupada com as possíveis fraudes que poderiam ocorrer:

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde. § 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados. (grifo nosso).



Em verdade, como direito público subjetivo, previsto na Constituição Federal e, considerada sua importância constitucional, a saúde não se distingue dos demais direitos igualmente sociais, como a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Contudo, evidencia-se nítida a diferença da saúde em relação aos outros direitos sociais, não porque, como direito, seja mais importante que os demais, mas pelo simples fato de que, a ela, e somente a ela, a Constituição atribuiu um caráter de “relevância pública”, deixando evidente que, em se tratando de saúde, **deve haver uma especial atenção do Poder Público.**

Assim, sem maiores aprofundamentos nessa discussão, faz-se imperioso apenas observar a importância dada pela Constituinte à saúde, que assimilou, no texto constitucional, o conceito de que “saúde é o estado de mais completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de enfermidade” (OMS, 1947). Sem saúde, é possível afirmar que não será alcançado o bem de todos, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme prescreve o artigo 3º do texto constitucional.

Ademais, como é cediço a Constituição de 1988, também conhecida como constituição cidadã, na classificação do ilustre professor português J.J. Gomes Canotilho, se materializa em uma **constituição garantia**, de modo que vai além de apenas estabelecer elementos de organização e atuação Estatal, uma vez que ela cria um verdadeiro arcabouço normativo direcionador da conduta não só do Estado, como da própria sociedade em prol da garantia da saúde.

Em mais uma forma de classificação, o Professor Sebastião Botto de Barros Tojal (2003, p. 22), assevera:

Constituição dirigente é o sentido de um texto que objetiva a mudança social, indo além, por conseguinte, de representar, um simples elenco de “instrumentos de governo”, haja vista a enunciação de fins, metas,



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

programas a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade. Não se trata, como se evidencia, de um "estatuto jurídico político", mas, como refere José Joaquim Gomes Canotillo, um "plano global normativo" endereçado ao Estado e à própria sociedade.

Também, é possível se verificar que a CF de 1988 buscando em seu texto delinear todos os aspectos relacionados à efetivação do direito a saúde "*como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social*" (MORAIS, 2007, p. 181), o que é próprio de um direito fundamental de segunda geração, como dito em capítulo anterior do mesmo livro – ou seja- exige uma postura positiva do Estado na garantia da saúde, direcionando toda sua força normativa não só para o reconhecimento desse direito, mas determinando a forma pela qual deverá ele ser implementado, ou seja, por meio de políticas sociais e econômicas.

É nesse sentido que o artigo 196 da Constituição de 1988 dispõe:

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.

3.2. Da forma e natureza jurídica do vínculo

Por tanto, visto que a saúde se consubstancia em direito que não pode ser preterido, e mais, deve ser implementado da melhor forma possível, foi que a própria lei Geral do SUS previu a participação complementar do setor privado, não fazendo qualquer distinção se os serviços complementares a serem prestados ao SUS, quando estes se mostrarem insuficientes, devem ser prestados por pessoa física ou jurídica, privada ou pública, ou seja, a Administração poderá socorrer-se dos *serviços ofertados pela iniciativa privada*, sempre que sua capacidade for menor que a demanda.

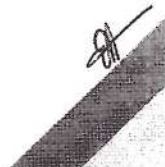


Seguindo este sábio entendimento, algumas categorias profissionais, mesmo com a realização de recorrentes concursos públicos, permanecem com seus quadros insuficientes para prestação de serviços de saúde a população, valendo-se unicamente da capacidade da máquina pública. Sendo o exemplo mais notório, o caso dos profissionais médicos, que como é de sapiência comum, permanecem no serviço público apenas enquanto não se firmaram no setor privado, deixando o poder público desguarnecido.

Tendo em conta a necessidade *ad eternum* de médicos na rede pública de saúde, e com vistas a dar clareza ao processo de contratação de pessoas físicas para prestarem serviços ao SUS, como credenciados autônomos, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, editou em 07 de dezembro de 2016, a Resolução Normativa n.º 007/16, que em seu artigo 4º e incisos, descreve quais categorias de profissionais de saúde podem ser credenciados ao SUS para prestarem serviços em caráter complementar, assim como as cláusulas mínimas que deverão constar do ajuste de credenciamento (artigo 7º).

Em verdade, a figura do credenciamento reflete um negócio jurídico contratual, seguindo o princípio geral da atipicidade que vigora neste campo do direito, e conforme o artigo 7º *caput* da IN supracitada, devem ser a eles aplicadas, as normas da Lei nº 8.666/93, notadamente, no que tange a necessária observância por parte da Administração em exigir do futuro credenciado toda a documentação a que alude 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 artigo 32, todos do mencionado Diploma Federal.

Salutar observarmos que a existência de contrato firmado entre as partes é uma exigência constitucional. Todos os contratos firmados entre a Administração e particulares são regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que embora não trate especificamente dos credenciamentos, aborda os mesmos quando trata dos Contratos Administrativos *in generi*.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

No referente à compra destes serviços de saúde, o gestor do SUS poderá realizar licitações. Contudo nesse caso há que estar presente, condições de competição entre interessados em participar de forma complementar ao SUS. A competição pode ser estabelecida tanto no que diz respeito ao melhor preço quanto em relação a diferentes técnicas empregadas.

Claro que a competição poderia ser estabelecida tanto no que diz respeito ao melhor preço quanto em relação a diferentes técnicas empregadas. No entanto, como o **preço já é previamente determinado** pela Tabela de valores aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde de Goiânia e a **administração tem interesse em credenciar todos os interessados aptos**, há forte e antigo entendimento de que o *processo licitatório para a contratação de serviços de saúde é inexigível*, na medida em que o *caput* do Artigo 25, da Lei nº 8.666/1993, diz ser a licitação inexigível quando houver **inviabilidade de competição**.

“Ante o previsto no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/93, de 21/06/93, e por exigir um grau de subjetividade bastante razoável, com referência à fixação dos critérios para julgamento da licitação, caso viesse a ser implementada pelos motivos aventados, **propomos, por tudo isso, o credenciamento, com inexigibilidade de processo licitatório**, uma vez que a norma legal dá ensejo ao abrigo de tal propositura, dada a impossibilidade prática de estabelecer-se o confronto entre licitantes, no mesmo nível de igualdade (Processo n. TC — 008.797/93-5, sessão: 09/12/2003. TCU)”.

Assim a opção pela inexigibilidade de licitação no caso sob comento, reflete a impossibilidade real de competição, uma vez que os serviços a serem contratados são de interessa da Administração e serão pagos, em valores estabelecidos pela Contratante, no caso o SUS, não havendo possibilidade fática de se obter uma proposta mais vantajosa, sendo mesmo a única possível aquela já estabelecida pela Administração em preço e forma.

Ademais, a própria **Instrução Normativa do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás**, estabelece como os preços serão estabelecidos e a forma de escusa de licitação aplicada:

Art. 3º. Considera-se credenciamento o contrato administrativo celebrado diretamente por inexigibilidade de licitação para atuação não-exclusiva, sem competição, precedido de chamamento público aberto a todos os

Av. do Cerrado, nº 999, 1º andar, Park Lozandes – Paço Municipal – (62) 3524-1007
CEP 74884-900 Goiânia/GO – www.goiania.go.gov.br/procuradoria / procuradoriagab@goiania.go.gov.br
Parecer 1885 – Referencial Credenciamento



interessados que atendam às condições estabelecidas em edital, com vistas à contratação de profissional de saúde ou pessoa jurídica para a prestação complementar de serviços públicos de saúde à população, utilizando-se de estrutura e recursos próprios ou da Administração Pública e tendo em contrapartida a remuneração por procedimento ou unidade de serviço.

Art. 10. Os preços dos procedimentos e serviços objeto de credenciamento deverão ser expressos em tabela amplamente divulgada, submetida à apreciação do Conselho Municipal de Saúde, e seguirão referenciais oficiais do Sistema Único de Saúde, podendo haver a fixação de outros valores desde que amparados em justificativa técnica e econômica, bem como em pesquisa de mercado.

Parágrafo único. É vedado o ajuste de preço no contrato ou de remuneração específica diferente do previsto na tabela de procedimentos e serviços.

Cumpre aduzir que a referida tabela já foi estabelecida e divulgada no Diário Oficial do Município de Goiânia nº 7501, de 05 de março de 2021, conforme **Resolução nº 029/2021 – Conselho Municipal de Saúde, homologada na data de 05/03/2021**, que delibera e aprova *ad referendum* a **Tabela de Remuneração de credenciamento de profissionais de saúde, através da Portaria nº 93, de 05 de março de 2021⁵**.

Destarte, a instrução publicada pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO, trouxe expressamente a possibilidade do credenciamento dos seguintes profissionais de saúde:

Art. 4º. Atendidas as características essenciais do credenciamento referidas no caput do art. 3º e em seus §§ 1º e 2º, poderão ser credenciados:

(...)

III. **Médicos autônomos** para a realização de atendimentos e procedimentos complementares de natureza eletiva ou de urgência;

VII. **Biomédico;**

⁵ https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2021/do_20210305_000007501.pdf. Acesso em 10/03/2021.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

- IX. Enfermeiro;
- X. Farmacêutico;
- XII. Fisioterapeuta;
- XIII. Fonoaudiólogo;
- XIV. Nutricionista;
- XV. Odontólogo;
- XVII. Profissional de Saúde de Nível Médio;
- XVIII. Psicólogo;
- XXIII. Técnico em Enfermagem;
- XXIV. Técnico de Laboratório;

Assim, desde que atendidas todas às exigências da referida instrução normativa é juridicamente possível credenciar os profissionais de saúde enumerados no chamamento público para complementar o serviço de saúde.

3.3. Da publicidade do certame

É de se observar ainda que para dar legitimidade ao processo de credenciamento, faz-se imperiosa a ampla publicidade da convocação dos interessados, abrindo-se vertente de contratação de todos aqueles que atenderem aos requisitos de formalização do contrato. Tal providência deve ser materializada por meio de Edital de Chamamento o que se afeiçoa presente no caso sob comento.

Publicidade essa que vem na forma de exigência, prevista na instrução normativa já citada: “*Art. 6º, inciso IV. alcance da publicação dos chamamentos, no mínimo correspondente ao território do Estado em que se situar o Município, e as formas de divulgação, que devem contemplar jornais, diários oficiais e divulgações em sítios oficiais na internet; e Art. 9º. A duração dos contratos de credenciamento pode ser prorrogada nas*



condições e limites da Lei nº 8.666/93, admitindo-se novos credenciamentos a qualquer momento ou na forma dos chamamentos periodicamente publicados".

Além da publicidade do chamamento, conforme a lei 8.666/93, aplicável ao caso, deve o contrato de credenciamento ser publicado, conforme parágrafo único do artigo 61 "A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei".

Por fim, exige-se o cadastramento do feito o no próprio TCM, conforme artigo 2º da IN 10/2015 "Art. 2º Todos os editais de licitação, os termos de contratos, as atas de registro de preços, os credenciamentos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, ou ainda seus instrumentos substitutivos, bem como os respectivos aditivos deles decorrentes, ajustados no decorrer do exercício financeiro, independentemente do valor, da modalidade de licitação, ou do regime de contratação que lhes deram origem, ainda que por dispensa ou inexigibilidade de licitação, suas revogações ou rescisões, deverão ser cadastrados no site do Tribunal, na forma e prazo previstos em ato normativo próprio."

Em resumo, para que seja conferida publicidade ao procedimento, devem ser observados os seguintes passos:

1. Ser publicado o chamamento público, no DOM e jornal de circulação estadual;
2. Ser publicado o contrato de cadastramento firmado no DOM;
3. Cadastrar o procedimento no TCM/GO;

3.4. Da excepcionalidade do credenciamento:

Para efetivação do presente credenciamento, deve-se demonstrar nos autos, por meio de algum documento que existem ações no sentido de não perpetuar a excepcionalidade devendo ser planejado e realizado concurso público, pois nos dizeres do parágrafo único do





artigo 2º “*Considerando o caráter finalístico e a titularidade dos serviços públicos de saúde, o credenciamento não se destina à substituição do quadro de pessoal próprio, mas à complementação dos serviços prestados diretamente*”.

Portanto, embora a contratação de profissionais de saúde, para atuar de forma complementar ao SUS, esteja legalmente amparada, tal medida somente será legítima ante a inexistência deste mesmo profissional em quadro de aprovados em concurso público vigente. Pois, como já **EXAUSTIVAMENTE** afirmado a contratação de profissionais por credenciamento é medida de exceção, sendo a regra a contratação por concurso público, só sendo legal a contratação pelo credenciamento quando inexistente reserva técnica de concurso vigente e enquanto não se deflagra outro.

Por oportuno, deve constar nos autos comprovação de que existem disponibilidades orçamentárias e financeiras para seu custeio.

Por fim, dada a relevância do direito fundamental à saúde, o qual constitui obrigação primeira do Estado, em detrimento de qualquer obstáculo, não pode o Poder Público ficar refém da burocracia, aguardando a convocação, a posse e o efetivo exercício daqueles que se interessem em ingressar na carreira pública. Justificando, excepcionalmente e nesse período, o presente credenciamento.

3.5. Da minuta:

A minuta do contrato foi aprovada através do Parecer nº 363/2021 exarado pela Advocacia Setorial da SMS previamente à publicação do Chamamento Público nº 001/2021.

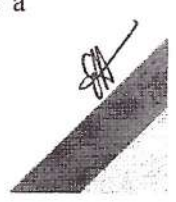
4. Da instrução dos autos para celebração do credenciamento com profissional de saúde

Os autos do processo para celebração de contrato de credenciamento, para prestação de serviço complementar ao SUS, deve ser instruído com os seguintes documentos:



11

- a) manifestação da área técnica que certifique que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer;
- b) juntada do presente parecer referencial em cada um dos autos administrativos em que se pretender celebrar contrato de credenciamento à prestação de serviços complementares ao SUS;
- c) justificativa da contratação, com a caracterização da situação emergencial e motivação fundamentada da área técnica competente atestando que não há nos quadros da Administração servidor concursado para atender a demanda, bem como motivação pertinente acerca da necessidade da contratação para complementar a prestação do serviço de saúde;
- d) juntar o Edital de Chamamento Público nº 001/2021, seus anexos e demais alterações, devendo este estar vigente para possibilitar novas contratações;
- e) juntar manifestação favorável exarada pela Superintendência de Regulação, Avaliação e Controle acerca da contratação;
- f) juntada das certidões de regularidade e certidões negativas exigidas pelo edital, bem como todos os documentos obrigatórios ao credenciamento constantes no referido edital, bem como ateste da área competente de que todas as exigências contidas no edital foram atendidas;
- g) Autorizo da despesa e o acato (decisão) do Secretário Municipal de Saúde acerca da celebração do contrato de credenciamento;
- h) comprovação de disponibilidade orçamentária/financeira, com ateste da existência de recursos orçamentários, nos termos exigidos pelo art. 7º, § 2º, inciso III, e art. 8º da Lei Federal nº 8.666/93;
- i) juntada da solicitação financeira autorizada e assinada pelo gestor da pasta;
- j) a minuta do contrato deverá ser assinada pelas partes, publicado o extrato do Diário Oficial e encaminhados os autos à CGM para a certificação.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

Portanto, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos de celebração de contrato para credenciamento de prestador de serviço ao SUS, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pela SMS nos demais casos análogos. **Ressalta-se que eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta específica e objetiva.**

5. Conclusão:

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, **opino pela possibilidade jurídica de celebração da contratação direta**, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/93 e suas posteriores alterações c/c Lei n.º 8.080/90 c/c IN 007/2016 TCM/GO, uma vez observados os demais ritos ali estabelecidos, para em consequência credenciar profissionais de saúde para prestar serviço complementares.

Destaca-se que as certidões de regularidade, bem como as certidões negativas vencidas e/ou que se vencerem durante o curso do processo administrativo, **devem ser atualizadas ANTES da assinatura do contrato.** Ainda, os documentos obrigatórios enumerados no Anexo III do referido edital **devem ser conferidos pela área competente pela celebração do contrato ANTES de sua assinatura.**

Ressalto que a Secretaria, por meio de seu Secretário, deverá descredenciar os prestadores assim que for homologado o resultado do Concurso Público deflagrado via Edital nº 001/2020, devendo imediatamente convocar os aprovados para substituição dos profissionais de saúde credenciados.

De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos competentes deste Município.



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos

Cumprе anotar que o “*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Isto posto, submeto a presente manifestação à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos à **Secretaria Municipal de Saúde-SMS** para a adoção das providências hábeis ao prosseguimento do feito.

Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos, aos 05 dias do mês de outubro de 2021.

ANA PAULA NOÉ
Procuradora do Município
Matrícula 1416898

ANA
PAULA
NOÉ

Assinado de
forma digital por
ANA PAULA NOE
Dados:
2021.10.05
15:43:00 -03'00'

De acordo:


MAIUME SUZUE COELHO

Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:


TATIANA ACCIOLY FAYAD

Procuradora-Geral do Município

