



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

**PARECER JURÍDICO**

**Objeto:** Processo de Chamada Pública para credenciamento de empresas prestadoras de serviços médicos complementares a rede pública de saúde em diversas especialidades. 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

**1 – RELATÓRIO.**

Cuida-se de parecer do processo de Chamada Pública acima descrita, conduzido pela Comissão Permanente de Licitação do Município de Canaã dos Carajás/PA, para fins de exame, análise e emissão de parecer da minuta do edital bem como do contrato, nos termos do art. 38, parágrafo único da Lei n.º 8.666/1993.

Denota-se que o procedimento instaurado tem como objeto a chamada pública para processo de seleção e credenciamento de pessoas jurídicas visando a prestação de serviços médicos complementares a rede pública de saúde, em diversas especialidades; cuja necessidade de tal aquisição, naturalmente, na prevalência do interesse público, devidamente justificada pelo gestor no Termo de Referencia (fls. 043/073).



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

Note-se que a abertura do procedimento de licitação em comento ocorreu através de ato formal, motivado em decorrência de manifestação expressa da Secretaria Municipal de Saúde. Ressalte-se que na Solicitação de Licitação, o gestor apresenta o Plano Operativo para a Complementação dos Serviços Médicos (fls. 002/009); Lei Municipal n.º 618/2013, que aprova a tabela de valores do Plantão Hospitalar e Plantão de Sobreaviso (fls. 011/015) e estimativa de preços de serviços médicos – clínica geral (fls. 016/028), que são os itens necessários para justificar a composição dos preços e a execução do serviço, da qual pedimos vênias para nos isentar de quaisquer responsabilidades oriundas da sua elaboração.

Outrossim, a realização de licitação encontra-se autorizada quanto à modalidade de licitação a que se refere, ou seja, a Inexigibilidade de Licitação – Credenciamento por Chamada Pública, o Termo de Referência encontra-se aprovado pela Autoridade e contém a justificativa para a necessidade da contratação bem como a existência de recursos disponíveis para contratar (fls. 036/039).

Consta nos autos ainda a autorização do Conselho Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás para a realização do processo de credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços médicos complementares (fls. 041/042) bem como a autorização do prefeito municipal para a deflagração do presente procedimento (fls. 074).



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

Por fim, no que diz respeito ao presente relato, **verifica-se que não consta no processo cópia do ato de designação da Comissão de Licitação, o que recomenda-se a sua juntada antes da publicação do instrumento convocatório.** Consta nos autos a minuta do instrumento convocatório para tal desiderato, instruído do edital de licitação, termo de referencia, modelos de declarações e minuta do contrato (fls. 075/137).

Por fim, o procedimento em comento foi submetido ao crivo e da respectiva manifestação da Procuradoria Geral do Município, por força do artigo 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, que ora desenvolve.

## **2 – 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 (CARVALHO, Guido Ivan, SANTOS, Lenir. SUS - Sistema Único de Saúde. 4a ed. Campinas, SP: Unicamp, 2006. Pag. 87, 88 e 90), 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,*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

*na maioria das vezes, tem atuação nacional), pelo Ministério da Saúde; na estadual, 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 Canaã dos Carajás, no âmbito de seu território e nos limites



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

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. 4º - O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).*

*§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.*

*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).*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

*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 Canaã dos Carajás/PA pode recorrer à iniciativa privada, com preferência para as entidades filantrópicas na ocasião da escolha das instituições que irão prestar o referido serviço.

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.

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*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

*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*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

**privados deve consistir 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 Júris. 2004, p. 199) - grifos nossos.

igual opinião:  
Maria Sylvia Zanella Di Pietro comunga de

"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 assum 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 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



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

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).

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

### **3. DO SISTEMA DE CREDENCIAMENTO.**

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



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

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 publica 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).

Vale mencionar 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 através de credenciamento de clínicas, profissionais ou



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.

Vale lembrar, ainda, que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul ao analisar o processo nº 122-02.00/05-8 da Prefeitura Municipal de Lajeado deparou-se com essa referida questão, tendo-a resolvido na Informação nº 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 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 atipicidade 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,*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

*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."*

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



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

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 suplementarmente e a qualquer tempo, com vistas a ampliar o universo dos credenciados, de convites a 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*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

*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 desc credenciamento, 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;*



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

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

*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 branco).*

*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 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.

#### **4 – DO EDITAL E MINUTA DO CONTRATO.**

O procedimento adotado, ora em análise, encontra-se formalizado através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração Municipal e, por conseguinte, aos licitantes



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

que vierem a participar deste. Portanto, o procedimento adotado encontra-se revestido das formalidades previstas na legislação pertinente.

Nesse contexto, se vê, definido o objeto, a origem do recurso financeiro para esse fim, assim como, a modalidade de licitação ante a estimativa de desembolso. Há de ressaltar ainda que, a despesa para atender esse fim, encontra-se com sua previsão orçamentária e de recursos financeiros – em dotação própria, adequada a sua realização, dentro do exercício financeiro vigente, pelo que se depreende da justificativa apresentada e da documentação acostada neste processo já referenciada anteriormente.

Quanto a modalidade de licitação escolhida, a mesma atende a situação prevista em lei, pois, devidamente justificada a pretensão do órgão requisitante pela própria necessidade da aquisição dos serviços indicados, consubstanciado na real necessidade e do interesse público.

Quanto a minuta do edital apresentado, verifico as inserções de critérios e condições para participação e da representação, das exigências dos documentos para habilitação e do processamento do julgamento e respectivo critério; estando, pois, definido o objeto, prazo e condições para a prestação do serviço, assim como, também, prazo e condições de pagamento e, origem da rubrica orçamentária e do recurso financeiro, inclusive, com a existência de minuta de contrato administrativo a ser formalizado com o licitante vencedor.

## **5. CONCLUSÃO.**

Diante do exposto, conclui-se que o sistema de credenciamento deve ser norteado pelos princípios elevados no caput do



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

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).



**Estado do Pará**  
**Governo do Município de Canaã dos Carajás**  
**Procuradoria Geral do Município**

Após o exame criterioso do processo de chamada pública em tela, conclui-se que o procedimento está de acordo com a legislação vigente e entendimentos institucionais, neste caso ainda amparado pela Lei Federal n.º 8.080/1990, Portaria Ministerial n.º 1.034/10 – GM/MS, Lei Municipal n.º 618/2013 e art. 199, § 1º da Constituição Federal.

Assim sendo, caracterizada a situação fática, ora examinada, devidamente justificada, e ainda, consubstanciado no interesse público, com amparo na norma da licitação, razão pela qual, entendemos por estarem atendidos os requisitos para a continuidade do certame, na modalidade Inexigibilidade de Licitação por Credenciamento e Chamada Pública, daí, portanto, não vislumbrando qualquer irregularidade e/ou ilegalidade no procedimento adotado, pois, plenamente justificado, acompanhado da documentação necessária e com previsão em dotação orçamentária própria, razão porque a Procuradoria Geral do Município de Canaã dos Carajás posiciona-se favorável à continuidade do procedimento, em tudo observadas as formalidades legais pertinentes.

É o parecer sob censura.

Canaã dos Carajás, 23 de julho de 2018.

**Hugo Leonardo de Faria**  
**Procurador Geral do Município**  
**OAB/PA 11.063-B**