

## CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE EQUIPE TÉCNICA – CONTRATAÇÃO – CREDENCIAMENTO

PROCESSO N° : 146241/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CISAMUSEP - CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE  
DO SETENTRIÃO PARANAENSE  
INTERESSADO : MANOEL RODRIGO AMADO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 1727/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Consórcio. Contratação de serviço de saúde através de credenciamento. Participação complementar da iniciativa privada no âmbito do SUS. Possibilidade.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense - CISAMUSEP, por seu representante legal, senhor Manoel Rodrigo Amado, através da qual questiona:

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?

Pelo Despacho 350/21-GCILB (peça 9) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 47/21 (peça 11), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>1</sup>. Pelo Despacho 195/20-CGF (peça 20), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

Não obstante, sugeriu que seja dada ciência da decisão à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 3636/21 (peça 16), sugeriu a seguinte resposta para o quesito:

Resposta: Sim. Os consórcios públicos podem executar as obrigações decorrentes de convênios por meio da contratação de profissionais via

<sup>1</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

credenciamento, em caráter complementar, quando o quadro funcional for insuficiente para atender a demanda e desde que comprovada a impossibilidade de sua ampliação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 49/22, peça 17) opinou por responder à questão da seguinte maneira:

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.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente visa obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de os consórcios públicos, de direito privado, executarem as obrigações decorrentes de convênios por meio da contratação de profissionais via credenciamento.

Em regra, os serviços públicos de saúde devem ser prestados de maneira direta, mediante a estrutura e corpo de pessoal próprios dos órgãos e entes públicos. Contudo, a Constituição Federal permite a participação complementar da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, conforme art. 199, §1º:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

A Lei 8080/1990 esclarece que a participação suplementar poderá ocorrer quando a estrutura própria do SUS for insuficiente. Vejamos o art. 24 do referido diploma legal:

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.

Admite-se, portanto, a participação complementar com caráter subsidiário.

Salienta-se que os consórcios públicos da área de saúde, sejam de personalidade jurídica de direito público ou privado<sup>2</sup>, devem se submeter aos mesmos princípios, diretrizes e normas que regulam o SUS, conforme prevê o art. 1º, §3º<sup>3</sup>, da Lei 11107/05, a qual estabelece as normas gerais para contratação de consórcios públicos.

A respeito da utilização do credenciamento por consórcios públicos para a contratação de serviços de saúde, este Tribunal já se manifestou pela possibilidade da contratação, como se observa no Acórdão 1633/08-STP<sup>4</sup>, proferido na Consulta nº 408048/08, que, com efeito normativo, assentou a seguinte tese:

I - É possível a realização de credenciamento de Clínicas Médicas especializadas para atendimento médico diretamente à população, nos termos da Lei 8.666/93? Sim, tal medida, porém, deve ser adotada em caráter suplementar, devendo ser respeitado o Termo de Ajuste firmado com o Ministério Público do Trabalho. Quanto ao credenciamento, devem ser observados os valores da tabela do Sistema Único de Saúde, conforme jurisprudência desta Corte;

Neste sentido, o Acórdão 1467/16-STP<sup>5</sup>, proferido na Consulta nº 1124148/14, reafirmou a utilização do credenciamento como forma complementar de contratação de prestadores de serviços de saúde. Veja-se:

É ilícito o credenciamento de prestadores de serviços de saúde (pessoas físicas e jurídicas) para atendimento dos usuários de Consórcio Intermunicipal, em seus próprios consultórios ou clínicas, sem a necessidade de cumprimento de jornada de trabalho e cuja remuneração se faz pelos serviços/procedimentos efetivamente realizados de acordo com Tabela de Valores devidamente publicada e vinculada ao Chamamento Público correspondente, de forma complementar e devidamente justificada, desde que observados os requisitos fixados na Resolução nº 5351/04 desta Corte, sendo vedadas exclusões de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no Chamamento.

Mencione-se, ainda, o Acórdão 3733/2020-STP<sup>6</sup> (Consulta nº 355157/19), que sedimentou a possibilidade de contratação de serviços médicos em caráter complementar através de credenciamento público:

- 2 Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:  
(...)  
§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#).
- 3 Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.  
(...)  
§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.
- 4 Unanimidade: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Hermas Eurides Brandão (relator) e Maurício Requião de Mello e Silva.
- 5 Unanimidade: Conselheiros Artagão de Mello Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Jose Durval Mattos do Amaral (relator) e Fabio de Souza Camargo e os Auditores Thiago Barbosa Cordeiro e Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.
- 6 Unanimidade: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha (relator), Jose Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Cláudio Augusto Kania.

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.

Assim, nota-se que a utilização do credenciamento se presta a suprir deficiência de pessoal e constitui medida excepcional.

Aliás, esta Corte de Contas já balizou os requisitos que devem ser atendidos no procedimento, nos termos da Resolução nº 5351/04 (Consulta nº 127911/03):

Responder a presente Consulta, pela possibilidade de contratação direta de prestadores de serviços médicos especializados, por meio de contrato ou pelo sistema do credenciamento, desde que respeitados os valores da tabela Sistema Único de Saúde - SUS, nos termos dos Pareceres nºs 273/03 e 10568/04, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, com as seguintes observações:

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.

Por fim, a participação complementar da iniciativa privada nos serviços de saúde e o credenciamento encontram-se regulamentados pelo Ministério de Saúde, através da Portaria nº 2567/2016.

O conteúdo da portaria está em consonância com as decisões desta Corte de Contas, eis que ela estabelece que o fornecimento dos serviços de saúde pela iniciativa privada deverá ocorrer somente “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”<sup>7</sup>.

Ainda, conforme bem pontuou o Ministério Público de Contas, no que tange ao credenciamento, também deverá ser observada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.333/2021, em específico o art. 79:

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;

7 Art. 3º da Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde

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.

Assiste razão ao Ministério Público de Contas que pontuou uma série de exigências previstas em lei que deverão ser atendidas pelo gestor responsável ao proceder ao credenciamento na situação ora em discussão. Trecho este que merece ser transcrito:

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 14.333/20218.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito: 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?

Resposta: Sim. 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.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>9</sup> para as devidas anotações. Em seguida, por sugestão da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, remetam-se os autos à CAGE para ciência sobre a presente decisão.

Após, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>10</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

8 Peça 17.

9 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)”

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)”

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

10 “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

I - Quesito: 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?

Resposta: Sim. 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;

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>11</sup> para as devidas anotações. Em seguida, por sugestão da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, remetam-se os autos à CAGE para ciência sobre a presente decisão; e

III - após, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>12</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 31 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 24.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

11 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)”

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)”

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

12 “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”