**Processo nº:** 001/2017

**Interessado:** Secretaria Municipal de Saúde

**Assunto:** Contratação de Recepcionista – Credenciamento

**PARECER Nº 001/2017 – CONTROLE INTERNO**

Cumpre a Controladoria Geral do Município, com fulcro nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, Resolução Normativa n° 004/2001 do Tribunal de Contas dos Municípios e a Lei Municipal nº 001/2017, que criou a função de Controle Interno neste Município, entre outras atribuições, atestar as contas do município, avaliar, emitir pareceres, certificados de auditoria e apoio ao controle externo, referente às contas do executivo municipal de Pérola do Norte/GO, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia.

**I – DA ANÁLISE**

Tratam os autos de Processo de inexigibilidade de licitação, com amparo no caput do art. 25, da Lei 8.666/93, para contratação de pessoa física para prestação de serviços de recepcionista, junto ao Fundo Municipal de Saúde, para o período de 05 de maio a 31 de dezembro de 2017.

Inicialmente, cabe esclarecer que o instituto do credenciamento é uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública e possui como fundamento o *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93, que prevê a possibilidade de contratação sem licitação prévia, nos casos em que exista inviabilidade de competição.

No ordenamento jurídico brasileiro não existe lei específica que trate sobre esse sistema de contratação. A figura do credenciamento é um mecanismo para se efetivar a contratação por inexigibilidade de licitação. Desta forma, o embasamento legal para esse procedimento é justamente a impossibilidade de haver competição entre os interessados em prestar o serviço. Tanto é assim que o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93 estabelece que “*É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição*”.

No credenciamento não há a competição, pois todos os interessados serão contratados – credenciados – pela administração pública, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público. Logo, apenas será legítimo realizar o procedimento de credenciamento quando restar comprovada a inviabilidade de competição para a contratação dos interessados. Já que todos os interessados serão contratados. É razoável que o credenciamento seja utilizado para a contratação de prestação de serviços de saúde complementar, por meio de clínicas médicas, hospitais, laboratórios, médicos, onde o cidadão decidirá qual dos credenciados irá ser atendido. Ou, ainda, na contratação de médicos que irão prestar os serviços utilizando as instalações da prefeitura, quando o número de interessados seja menor ou igual ao número de vagas disponíveis.

É natural que a oferta de vagas de algumas especialidades de profissionais da saúde seja menor que a procura, sendo fixado pela Administração Pública o número de profissionais a serem contratados. Desta forma, o credenciamento somente será cabível nas situações em que o número de interessados seja menor ou igual à quantidade de vagas disponibilizadas. Em situações em que há mais interessados que a quantidade de vagas ofertadas, surgirá naturalmente a competição entre eles para o preenchimento dos postos de trabalho, descaracterizando o instituto do credenciamento.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás editou a Instrução Normativa 001/2017, orientando os jurisdicionados nesse mesmo sentido.

*art. 3º ......................................................................*

*§ 3º . Nas localidades em que, comprovadamente, não for possível o provimento, em caráter efetivo, de cargos públicos de médico, pode ser excepcionalmente utilizado o credenciamento de médicos ou cooperativa de médicos para o exercício de atividades em vagas limitadas, como no caso de médicos plantonistas ou médicos sujeitos a uma carga horária específica,* ***desde que o número de profissionais ou entidades interessadas seja menor ou igual ao número de vagas ofertadas****, observadas as demais disposições desta Instrução e a legislação aplicável.*

Ainda, essa mesma IN daquela Corte de Contas traz em seu art. 4º a relação dos profissionais que poderão ser contratados por meio de credenciamento, relacionados à área de saúde (medicina, enfermagem, farmácia, odontologia, química, saneamento e veterinária).

O credenciamento, normalmente utilizado para profissionais da área de saúde, possui algumas características que devem ser observadas pelo gestor para que possa utilizar-se desse sistema de contratação, a saber:

**♦ existência de inviabilidade de competição entre os interessados**.

O instituto do credenciamento visa à contratação de todos aqueles que preencherem os requisitos determinados em edital. Não há que se falar em ordem de preferência sob qualquer justificativa. Todos os profissionais que cumpram com as exigências editalícias e que aceitem o valor predeterminado devem ser contratados pela administração. Caso contrário, não será própria a utilização do credenciamento. [[1]](#footnote-1)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU é pacífica quanto à necessidade de comprovação da inviabilidade de competição no sistema de credenciamento.

***Acórdão 352/2016 – Plenário***

*9.1. determinar ao Ministério da Saúde com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que oriente* ***todos os entes federativos*** *a observarem as seguintes diretrizes na celebração de ajustes com entidades privadas visando a 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 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;*

**♦ valor do serviço definido pela Administração Pública**. Portanto, não há propostas de preços a serem avaliadas e, ainda, em princípio, a remuneração dos serviços prestados de forma complementar deverá atender aos parâmetros fixados pelo SUS, conforme regulamentado pelo art. 4º da Lei 1.286/93 - MS.

*art. 4° [...]*

*Parágrafo único. No tocante aos critérios e valores para a remuneração dos serviços privados, o órgão competente da direção nacional do sistema Único de saúde elaborará tabela de preços mínimos dos procedimentos médicos e hospitalares, podendo, entretanto, o Município ou o Estado, no contrato celebrado com o setor privado de fins lucrativos, não lucrativos ou filantrópicos, estabelecer preços acima dos mínimos, em razão das necessidades e disponibilidades materiais e financeiras da respectiva esfera de governo.*

Observa-se que a remuneração dos serviços prestados por particulares poderá ser fixada acima dos valores mínimos estabelecidos pela direção nacional do SUS, cuja complementação deverá ser efetuada com recursos do próprio município e levando-se em conta as circunstâncias locais e as disponibilidades financeiras, sob pena de ver-se frustrado o modelo adotado pelo município para a prestação de serviços de saúde.

**♦ publicidade do ato convocatório** – chamamento público.

**♦ período de credenciamento aberto até o término da necessidade da Administração Pública.**

**♦ Enquadramento da despesa em Despesas com Pessoal.**

Para que a Administração celebre contratos de terceirização lícita de serviços deverá comprovar que a atividade terceirizada não é inerente a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extinto ou em extinção, ainda, não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços.

O credenciamento voltado para a contratação de profissionais da área de saúde, apenas poderá ser feito apenas como complementação dos serviços de saúde – saúde complementar, haja vista que os serviços básicos de saúde oferecidos pelo Município, por disposição constitucional, constituem uma necessidade essencial e permanente da comunidade e inserem-se na atribuição finalística do Estado em provê-la, não se tratando de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Diante do exposto, esse Controlador Interno passa a analisar o caso em apreço.

No dia 17 de maio de 2017 foi publicado o Edital de Credenciamento nº 001/2017, contendo as seguintes regras consideradas relevantes para a análise.

- contratação de **uma Recepcionista** para atuar na recepção, atender e filtrar ligações, anotar recados e receber pacientes, se responsabilizar pela compra de materiais de escritório e higiene, fazer o direcionamento de ligações e pesquisas para a diretoria, fazer o controle e compras de suprimentos (materiais de escritório, limpeza e copa), prestar apoio na organização, gestão da agenda e ligações da diretoria, arquivar documentos, esclarecer dúvidas, responder perguntas gerais sobre a empresa ou direcionar as perguntas para outros funcionários qualificados a responder, enviar e receber correspondências ou produtos, processar a correspondência recebida (pacotes, telegramas, faxes e mensagens), organiza-los e distribuir para o destinatário, executar arquivamento de documentos, marcar reuniões, controlar as chaves e registrar informações. Entre outros.

- Pelos serviços realizados o CREDENCIADO receberá em conformidade com a Tabela de Valores pré-estabelecidos pelo Conselho Municipal de Saúde, em atendimento ao interesse público, após avaliada a prestação de serviços e autorizada a emissão das faturas de atendimento.

- O período de vigência do ajuste do Credenciamento é de 05 de maio a 31 de dezembro de 2017, podendo, entretanto, ser renovado e/ou aditado por mútuo consentimento e interesse das partes ou até rescindi-lo dependendo do aspecto conjuntural e o motivo que o justifique com a manifesta e expressa anuência das partes, segundo a predominância do interesse público.

.................................................................................................

**Na hipótese do número de credenciados for superior ao necessário**, terá preferência à contratação o profissional que apresentar os documentos comprobatórios que comprove sua habilitação para prestar o serviço em ordem cronológica. Para comprovação será imitida pelo Núcleo de Licitação e Contratos documento hábil que demonstre a data e horário de recebimento dos documentos, bem como sua classificação.

- As despesas decorrentes do presente credenciamento, ora ajustado, correrão por conta da seguinte dotação orçamentária: 10.302.0210.2.096.**3.3.90.36** pessoa física – Unidades Básicas.

- O contrato de credenciamento a ser firmado tem a natureza de prestação de serviços com remuneração pelos serviços prestados, **não constituindo vínculo empregatício nem qualquer outra relação trabalhista**, que não a de realização de serviços credenciados, regulados por legislação própria, excluídas as cláusulas da CLT, como também, e de consequência, desobrigado o CREDENCIANTE, de quaisquer ônus decorrentes do sistema previdenciário, a não ser aos regulado s pela Lei Complementar nº 84, de 18/01/96.

**II – DA CONCLUSÃO**

Diante da análise realizada por este Controle Interno, o edital publicado por esta Prefeitura, cujo objeto é a contratação de *uma Recepcionista* por meio de credenciamento, apresenta as seguintes irregularidades, as quais o tornam irregular:

♦ O credenciamento de Recepcionista não está incluso na lista de profissionais e áreas autorizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, conforme art. 4º da IN 01/2017;

♦ Há critérios de seleção dos interessados – ordem cronológica de apresentação da documentação – portanto, há competição e outros possíveis interessados não serão contratados. Essas características descritas contrariam princípios básicos do sistema de credenciamento.

♦ Nessa situação, despesa com contratação de profissional, por meio de credenciamento, deve ser classificada como Despesas de Pessoal e não como Serviços de Terceiros – Pessoa Física – Haja vista que existe cargo de recepcionista no quadro de pessoal da Prefeitura.

**III – RECOMENDAÇÕES**

Diante da análise realizada, esta Controladora Interna recomenda o seguinte:

Setor de Compras/Licitação:

● Proceda ao cancelamento imediato do edital de contratação de Recepcionistas, por meio de sistema de credenciamento, por não encontrar amparo jurídico que sustente a contratação. Providenciando, para tanto, a publicação do cancelamento do edital no Diário Oficial.

● Contratação dessa natureza deverá, a princípio, deverá ser feita por meio de concurso púbico, contratos temporários ou por licitação (pessoa jurídica).

● Encaminhe o processo de toda e qualquer aquisição de material, obras ou serviços a este Setor de Controle Interno para a devida análise prévia, visando a evitar a realização de despesas irregulares e/ou ilegais.

● Que os processos de inexigibilidade de licitação sejam instruídos conforme os ditames do art. 26 da Lei 8.666/93.

Gestor do Fundo Municipal de Saúde

● Abstenha-se de realizar contratação de terceirizados que mão-de-obra de pessoas físicas que visem a substituir servidores públicos, tendo em vista a existência de vínculo empregatício (pessoalidade, onerosidade e subordinação direta), independentemente dos termos do contrato firmado – *princípio da primazia da realidade*.

Serviço de Contabilidade

● Ao informar a dotação orçamentária disponível, certifique-se da correta classificação das despesas com terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, de modo que os montantes gastos sejam computados nas despesas com pessoal para fins de verificação dos limites de gastos com pessoal, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**IV - CERTIFICO:**

Que, conforme exames efetuados, o processo referenciado configura pela **IREGULARIDADE\*.**

( **x** ) Irregularidade é quando não há o que se fazer para consertar o processo e ele tem indícios de ilegalidade ou ferimento a alguma legislação.

( ) \*Regularidade com Ressalvas, quando o processo foi instrumentalizado da forma correta, está tudo certo, porém deve ser ressalvado que não está se observando a Lei de Licitações e Contratos.

( ) Regularidade é quando o processo está totalmente dentro da legislação e não há recomendação a ser feita.

Alertamos que a não observância imediata dessas recomendações ensejará comunicação ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, em conformidade com o § 1º, art. 74 da Constituição Federal.

*Art. 74 ...........................................................................................*

*§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.*

Este é o nosso PARECER, s.m.j.

***Arthur Antunes Coimbra***

*Controlador Interno*

*Prefeitura de Pérola do Norte*

1. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/2010 – Cons. Eduardo Carone. [↑](#footnote-ref-1)