

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202000010014591

INTERESSADO: OUVIDORIA DO SUS

ASSUNTO: CONSULTA.

#### DESPACHO Nº 1638/2020 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SUPOSTA ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL OCUPANTE DE CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO. CONCOMITANTEMENTE PRESTA SERVIÇO COMO ENFERMEIRA, VIA CREDENCIAMENTO, NO MUNICÍPIO DE SANTA HELENA DE GOIÁS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DESPACHOS AG Nº 2822/2015 E Nº 3528/2016. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. O feito teve origem na **denúncia formulada em desfavor da servidora THAIS BORGES CAMARGO MARCON**, no sentido de que *"é servidora da Prefeitura de Santa Helena, não trabalha no Hospital Estadual da Região Sudoeste/HURSO, recebendo pelo Estado e pela Prefeitura"* ([000012598152](#)).

2. Colhe-se da instrução processual que a servidora ocupa o cargo de Assistente Técnico de Saúde/Executor Administrativo, do quadro de pessoal da Secretaria de Estado da Saúde, com carga horária de 30 (trinta) horas semanais (de 7h às 13h) e se encontra cedida ao município de Santa Helena de Goiás/GO, com ônus para o Estado de Goiás ([000012618570](#)), com lotação na Unidade de Referência Dona Anésia Costa Ribeiro. Ela também presta serviços como Enfermeira, com 30 (trinta) horas semanais (de 13h a 19h), mediante contrato de prestação de serviço firmado com o Fundo Municipal de Saúde de Santa Helena de Goiás, com vigência até 31/12/2020 ([000014442727](#)). Consta ainda que no mês de julho de 2017, o registro de entrada no vínculo municipal ocorreu por volta de 12 horas.

3. Diante dos fatos relatados, a Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Pasta da Saúde, por meio do **Despacho nº 1257/2020** ([000014580910](#)), encaminhou os autos à Procuradoria Setorial para análise e manifestação, em atendimento ao disposto no art. 205, § 6º, da Lei 20.756/2020:

Art. 205. Ressalvados os casos previstos na Constituição Federal, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público.

**§ 6º Detectada a qualquer tempo suposta acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, ou de proventos da inatividade com remuneração ou subsídio de cargo, emprego ou função públicos, o titular do órgão ou da entidade submeterá o caso à orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado.**

4. A Procuradoria Setorial manifestou-se, na forma do **Parecer PROCSET nº 623/2020** ([000015193911](#)), *pela ausência de cumulação indevida de cargos público, haja vista que o serviço prestado mediante credenciamento de profissionais da saúde tem natureza jurídica de prestação de serviço, não de vínculo estatutário com a Administração Pública.* Defende a ausência da condição de acúmulo na situação denunciada, pois o contrato de credenciamento tem natureza de prestação de serviço de Enfermagem sem qualquer vínculo jurídico laboral com o ente municipal, invocando o **Acórdão TCU nº 2057/2016**, proferido nos autos da **TC 023.410/2016-7**, com julgamento pelo plenário, realizado em 10/8/2016, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas<sup>[1]</sup>, e o Parecer Técnico Jurídico de nº 009/2018, exarado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais/Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde - CAOSAÚDE<sup>1</sup>, em resposta à consulta formulada pela Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde da Comarca de Prata<sup>[2]</sup>.

5. Segundo Luciano Ferraz<sup>[3]</sup>, *credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada.*

6. Esta Procuradoria-Geral enfrentou este tema no **Despacho nº 7087/2011**, **exarado nos autos do processo nº 201000004038301**, reconhecendo que não resta configurada a acumulação ilegal de cargos quando o servidor público efetivo atuar como mero profissional da saúde mediante contrato de credenciamento de serviço de saúde firmado com ente público, pois há efetivamente uma prestação de serviço sem qualquer vínculo estatutário, celetista ou temporário. Contudo, posteriormente, em algumas situações fáticas, verificou-se a

existência de contratos de credenciamento para disfarçar o contrato de trabalho para o desempenho da função de médico, inclusive com a fixação de carga horária de 40 horas semanais, descaracterizando o regime de credenciamento. Em tais condições, foi forçoso reconhecer a acumulação irregular de cargos públicos, a exemplo do caso vivenciado no **processo nº 201400010017684, orientado pelo Despacho “AG” nº 2822/2015**, oportunidade em que se apropriou da abordagem realizada por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[4] sobre o credenciamento:

"No caso do serviço médico, o TCU aceitou que a escolha fosse feita pelo próprio servidor interessado entre os profissionais credenciados.

Exemplificando, para melhor compreensão: se o interesse é na contratação de médico oftalmologista, para prestar assistência aos servidores, a Administração lançaria um edital, similar ao de concorrência, nos termos do artigo 114 da Lei 8.666/93, convocando os profissionais formados em Medicina, com especialização em Oftalmologia, que possuíssem consultório e atendessem com hora marcada, fixando previamente os horários adequados em tabela própria ou tendo por referência a de outro órgão (AMB, por exemplo), abrindo inscrições. Desse modo, todos os médicos que tivessem interesse no contrato compareceriam ao órgão, fariam sua inscrição, comprovando o atendimento aos requisitos estabelecidos, e seriam contratados diretamente sem licitação, por inexigibilidade, nos termos do artigo 25, caput, da Lei 8.666/93.

Em continuação ao exemplo, nesse caso, quando o servidor precisasse consultar-se com um médico oftalmologista, marcaria consulta com o que melhor lhe aprouvesse dentre todos os cadastrados.

Esse é o instituto do credenciamento, que na Lei 8.666/93 foi tratado de modo extremamente superficial, embora seja na prática uma solução para grandes problemas nos quais a licitação mostra-se inadequada."

7. Em artigo científico publicado sobre a temática em análise[5], Valter Akira Ywazaki tratou da questão dos abusos no uso do credenciamento, anotando que o Tribunal de Contas da União[6] posicionou-se positivamente sobre a utilização desse instrumento, desde que observados os princípios da Administração Pública e os requisitos necessários para que não haja a sua descaracterização. São eles:

*1 - Ampla divulgação, inclusive por meio “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, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de 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 descredenciamento, 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 notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;

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

9 - fixar as regras que devam 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)".

8. Como já foi dito, esse é o entendimento adotado por esta Casa no **Despacho "AG" nº 2822/2015, reafirmado no Despacho AG nº 3528/2016 (processo nº 201400010014806)**, de modo que cabe ser analisado em cada caso o contrato de credenciamento para a confirmação da natureza do respectivo vínculo.

9. As cópias dos ajustes firmados pela servidora Thaís Borges Camargo Marcon e o Município de Santa Helena de Goiás, juntados aos autos, demonstram que ela presta serviço de Enfermeira, sem qualquer vínculo com o Município, na condição de profissional de saúde credenciada, não tendo que se falar em acumulação irregular de cargos públicos, mas sendo indispensável a compatibilidade de horários para que a carga horária semanal do cargo de provimento efetivo seja devidamente prestada, sob pena de responsabilização administrativa pelo seu desatendimento, conforme orientação esposada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, via **Parecer PROCSET nº 623/2020, que ora acolho.**

10. Orientada a matéria, encaminhem-se os presentes autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento deste pronunciamento e tomada das medidas cabíveis. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as **Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais e demais Procuradorias Setoriais, que devem se encarregar de cientificar os titulares das respectivas pastas, e por último ao CEJUR** (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

## **Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

[1] 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; [2] Cumpre mencionar que o credenciado é um prestador de serviço, e, portanto, não há que considerá-lo um servidor, na acepção do direito administrativo, o qual efetivamente mantém vínculo laboral com a administração. [3] Licitações, estudos e práticas. 2ªed. Rio de Janeiro, Esplanada, 2002. p. 118 [4] Contratação Direta sem Licitação, Editora Fórum, 7ª Edição, páginas 535/536. [5] [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br) O credenciamento de Prestadores de Serviço na Área de Saúde junto a Administração Pública. [6] TCU 656/1995. Processo nº TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549).

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.