

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (T) Pedro Paulo Paes dos Santos

A TERCEIRIZAÇÃO DA FUNÇÃO LOGÍSTICA SAÚDE:  
POSSIBILIDADE DE CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS PARA PRESTAR AMH  
ESPECIALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DO HOSPITAL NAVAL MARCÍLIO DIAS  
(HNMD)

Rio de Janeiro

2011

CC (T) Pedro Paulo Paes dos Santos

A TERCEIRIZAÇÃO DA FUNÇÃO LOGÍSTICA SAÚDE:  
POSSIBILIDADE DE CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS PARA PRESTAR AMH  
ESPECIALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DO HOSPITAL NAVAL MARCÍLIO DIAS  
(HNMD)

Monografia apresentada à Escola de Guerra  
Naval, como requisito parcial para a conclusão  
do Curso Superior.

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2011

## RESUMO

A presente monografia tem por escopo verificar a possibilidade do credenciamento de médicos para prestar Assistência Médico-Hospitalar aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha nas dependências do Hospital Naval Marcílio Dias, em casos específicos e bem definidos, quando essa opção se mostrar mais vantajosa técnica e economicamente. Tal possibilidade contribuiria para a redução dos custos e otimização da aplicação dos recursos financeiros alocados. O Sistema de Credenciamento é utilizado como forma de complementar e/ou suplementar os serviços insuficientes e/ou inexistentes no Hospital. A terceirização, através do Sistema de Credenciamento, embora necessária e indispensável, representa elevação de custos. Não se encontra nas normas e na literatura especializada consultadas alusão a tal possibilidade. Todavia, à luz dos princípios constitucionais da eficiência, da economicidade, da proporcionalidade, da proporcionalidade, e do interesse público, bem como da jurisprudência do Tribunal de Contas da União verifica-se a viabilidade de se adotar tal procedimento administrativo. A fim de atender ao objetivo do estudo foram analisadas as noções constitucionais sobre o direito à saúde, Sistema de Credenciamento Médico-Hospitalar, princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, em livros de Direito Constitucional e Administrativo, a legislação pátria, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e pareceres jurídicos da Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Credenciamento, Prestação de Assistência Médico-Hospitalar e Dependências do Hospital Naval Marcílio Dias.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, pois sem Ele nada somos.

Aos meus pais, que descansam nos braços do Senhor, pelos ensinamentos e valores transmitidos, os quais me acompanharão por toda a minha vida.

Aos meus filhos amados, Pedro Paulo e Luis Paulo, pelo carinho e incentivo.

À Luciana pela compreensão e ajuda para superar mais esse desafio.

Aos oficiais, praças e servidores civis da Divisão de Aquisição e Contratos do HNMD, pela solidariedade durante essa fase.

Ao Senhor Vice-Diretor de Administração do Hospital Naval Marcílio, CMG (IM) **Jayme** Teixeira Pinto Filho, pela compreensão.

E, em especial, ao Exmo. Senhor Diretor do Hospital Naval Marcílio, Contra-Almirante (Md) **Paulo Cesar** de Almeida Rodrigues, pelo apoio, sem o qual o sucesso ora alcançado se tornaria muito mais difícil.

Aos formadores da Escola de Guerra Naval pelas orientações e correções de rumo, o que nos possibilitou uma travessia mais tranqüila.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>3 DIREITO DOS MILITARES À ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>4 O SISTEMA DE CREDENCIAMENTO .....</b>  | <b>8</b>  |
| 4.1 Credenciamento para Assistência Médico-Hospitalar na Marinha do Brasil .....  | 10        |
| <b>5 POSSIBILIDADE DE CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS PARA PRESTAR ATENDIMENTO NAS DEPENDÊNCIAS DO HOSPITAL NAVAL MARCÍLIO DIAS .....</b> | <b>11</b> |
| 5.1 Princípios da Eficiência, Economicidade, Razoabilidade e Proporcionalidade .....  | 14        |
| 5.1.1 Princípio da Eficiência .....   | 15        |
| 5.1.2 Princípio da Economicidade .....  | 17        |
| 5.1.3 Princípio da Razoabilidade .....  | 19        |
| 5.1.4 Princípio da Proporcionalidade .....  | 19        |
| <b>6 CONCLUSÃO .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>23</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), 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, considerando também o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Todos, independentes de classe social, têm a noção da importância do direito de acesso à assistência médico-hospitalar – direito à saúde –, em razão das angústias, ansiedades, expectativas e, porque não dizer, desesperos que a sua falta ou efetividade acarretam.

A relevância do tema levou o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2009, à realização da Audiência Pública – Saúde.

Para Gilmar Mendes, falando na abertura da Audiência Pública nº 4, “a judicialização do direito à saúde ganhou tamanha importância teórica e prática que envolve não apenas operadores do direito, mas também gestores públicos, os profissionais da área de saúde e a sociedade civil como um todo” (BRASIL, p. 31)

Os militares, de acordo com os preceitos constitucionais e a regulamentação específica, têm o seu direito à saúde previsto em normas infraconstitucionais, dispondo, para tanto, de Sistema próprio para prestar Assistência Médico-Hospitalar, para si e seus dependentes, consideradas as especificidades da atividade militar. Assistência mantida, em grande parte, com os recursos oriundos da contribuição direta dos militares, para os respectivos Fundos de Saúde.

O crescimento do público usuário do Sistema de Saúde da Marinha (SSM) e, conseqüentemente, o aumento da demanda por serviços médico-hospitalares, assim como a insuficiência de profissionais da área de saúde, em especial médicos, tem levado o Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD) a buscar a terceirização de serviços médico-hospitalares, através do Sistema de Credenciamento, com Órgãos de Saúde Extra-Marinha (OSE), para prestar Assistência Médico-Hospitalar em caráter complementar ou suplementar, aos usuários do SSM.

Para Fernandes (2009, p. 538), se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União recomenda para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento.

A contratação de Órgãos de Saúde Extra-Marinha (OSE), por meio do Sistema de

Credenciamento, embora necessária e indispensável, para o atendimento aos usuários do SSM, representa elevação dos custos com a terceirização (credenciamentos).

Tal situação preocupa e impõe à Administração a busca por alternativas que possam reduzir o crescimento dos custos com o credenciamento.

Uma das alternativas seria a possibilidade de se credenciar médicos para prestar atendimento nas dependências do HNMD, quando esta opção se mostrar viável técnica e economicamente, utilizando a capacidade instalada do Hospital, de forma a reduzir os gastos com Órgãos de Saúde Extra-Marinha e, em consequência, otimizar a aplicação dos recursos financeiros alocados.

O credenciamento de pessoa física, no caso médico especialista, para atuar nas dependências do Hospital, não está previsto de forma explícita nas normas que tratam do Credenciamento Médico-Hospitalar, mas também não está vedada, embora a prática seja o cadastramento de pessoas físicas e jurídicas para realizar o atendimento externo aos usuários do SSM.

Logo, este trabalho busca demonstrar a possibilidade de se credenciar médicos para a prestação de AMH nas dependências do HNMD, visando complementar e/ou suplementar o atendimento aos usuários do SSM, em face dos princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Desse modo, visa-se garantir, com economia de recursos financeiros, não só o acesso à assistência médico-hospitalar aos usuários do SSM, na sua integralidade, como também a própria preservação do direito maior – a vida.

## **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>1</sup> define a saúde como direito humano essencial e fundamental, com extensão que transcende à ausência de doença; referindo-se à saúde, como o estado de completo bem-estar físico e mental, declara no artigo XXV:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

---

<sup>1</sup> Adotada e proclamada pela Resolução nº 217ª (II), da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

A Constituição Federal de 1988 garante a todos os cidadãos o direito à saúde, definindo que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”.

O Direito à Vida é o mais importante de todos os direitos. Seu significado constitucional é amplo, porque ele se conecta com outros, a exemplo dos direitos à liberdade, à igualdade, à dignidade, à segurança, à alimentação, à Educação e à Saúde (BULOS, p. 300).

Desse modo, percebe-se que o Direito à Vida está associado ao direito à saúde, assim como, ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Assim, o direito à saúde figura na Constituição como direito fundamental do ser humano – Direito à Vida – devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Tal entendimento está consolidado no Poder Judiciário. Neste sentido, vale citar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), RE 271.286-AgR<sup>2</sup>, do Relator Ministro Celso de Mello, da qual se extrai o seguinte trecho:

O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inseqüente. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado [...].

Neste contexto, como legítimos destinatários dos preceitos constitucionais, consideradas as suas peculiaridades, inserem-se os militares com sistemas próprios de saúde, destinados à prestação da Assistência Médico-Hospitalar, a si e aos seus dependentes, cujos fundamentos jurídicos emanam da Lei Maior, regulados por normas infraconstitucionais e infralegais.

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. RE (Recurso Extraordinário): recurso de caráter excepcional para o Supremo Tribunal Federal contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa a norma da Constituição Federal.



### **3 DIREITO DOS MILITARES À ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR**

A Assistência Médico-Hospitalar, sob a forma ambulatorial ou hospitalar é prevista em lei, como direito do militar ativo ou inativo e de seus dependentes, bem como dos pensionistas, nas condições e limitações impostas na legislação e regulamentação específicas. É prestada pelas organizações de Saúde dos Comandos Militares, pelo Hospital das Forças Armadas (HFA) e por organizações de Saúde do meio civil, mediante convênio ou contrato.

A Lei nº 6.880 (BRASIL, 1980), que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, estabelece em seu art. 50, inciso IV, alínea “e”, nas condições impostas na legislação e regulamentação específicas, como direito dos militares, a assistência médico-hospitalar, para si e seus dependentes, assim entendida como o conjunto de atividades relacionadas com a prevenção, conservação ou recuperação da saúde, abrangendo serviços profissionais médicos, farmacêuticos e odontológicos, bem como o fornecimento, a aplicação de meios e os cuidados e demais atos médicos e paramédicos necessários.

Por sua vez, o Decreto nº 92.512 (BRASIL, 1986), que estabelece normas, condições de atendimento e indenizações para a Assistência Médico-Hospitalar ao militar e seus dependentes, além de outras providências, preceitua:

Art. 1º - O militar da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e seus dependentes têm direito à assistência médico-hospitalar, sob a forma ambulatorial ou hospitalar, conforme as condições estabelecidas neste Decreto e nas regulamentações específicas das Forças Singulares.

Art. 2º - A assistência médico-hospitalar, a ser prestada ao militar e seus dependentes, será proporcionada através das seguintes organizações militares:

I – dos Ministérios Militares<sup>3</sup>;

II – do Hospital das Formas Armadas;

III – de Assistência Social dos Ministérios Militares, quando existentes;

IV – do meio civil, especializadas ou não, oficiais ou particulares, mediante convênio ou contrato;

V – do exterior, especializadas ou não.

### **4 O SISTEMA DE CREDENCIAMENTO**

Cabe mencionar que não existe normativo legal específico que regulamente o Sistema de Credenciamento. Tal instituto jurídico tomou forma e se consolidou no âmbito da Administração Pública em 1995, quando o Tribunal de Contas da União (TCU), em resposta à consulta formulada pelo Ministro de Estado da Educação, possibilitou a contratação de serviços médico-assistenciais, aos servidores e dependentes, por meio de credenciamento de entidades e profissionais na área de Saúde.

À época, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação entendeu “ser o credenciamento, nos moldes propostos, figura estranha à Lei de Licitações e Contratos [...], e

---

<sup>3</sup> Com a criação do Ministério da Defesa, os Ministérios Militares foram transformados em Comandos Militares.

em especial, para o fim de contratação com o reconhecimento de inexigibilidade de licitação”. Naquela ocasião, a adoção do credenciamento com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, mostrava-se polêmico e cercado de dúvidas.

Decorrido dezesseis anos, o citado instituto jurídico está sedimentado e amplamente utilizado pela Administração Pública, apesar de não encontrar previsão em lei específica, como dito anteriormente. Na Decisão nº 656/1995<sup>4</sup> – Plenário, o Tribunal, nos termos do voto do Relator, assim se manifestou:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer da presente Consulta, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 216 do Regimento Interno; 2. responder à Autoridade Consulente que, na falta de regulamentação específica da matéria tratada no art. 230 da Lei nº 8.112/90, os órgãos/entidades dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo poderão, a seu critério, adotar sistema próprio para a prestação de serviços de assistência complementar à saúde dos servidores, inclusive o de credenciamento de profissionais e instituições médico-hospitalares, com fulcro no art. 25 da Lei nº 8.666/93, observados os princípios básicos da administração pública; 3. encaminhar ao interessado cópia do Relatório e Voto que fundamentam esta Decisão; 4. arquivar o processo.

Importante observar que o Pleno do TCU, ao decidir sobre a questão, além de fazer referência ao art. 25, da Lei nº 8.666/1993, o fez também em relação aos princípios básicos da Administração da Pública, ou seja, os insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). O Relator, nos termos do voto condutor, além dos princípios básicos, fez menção explícita a outros princípios: “desde que cercado de todas as cautelas que garantam a observância dos princípios da moralidade, igualdade, economicidade e probidade administrativa”.

Dessa forma, mesmo inexistindo lei que trate do Sistema de Credenciamento, esse procedimento foi acatado pelo TCU.

Há que se destacar que o caso submetido à apreciação do TCU limitava-se à possibilidade da adoção do credenciamento, para prestação de assistência médico-hospitalar aos servidores civis através de rede credenciada de hospitais, clínicas e consultórios, em face da ausência de regulamentação do art. 230, da Lei nº 8.112/1990, com fulcro no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993.

O credenciamento se caracteriza, basicamente, pela inviabilidade de competição em razão da possibilidade da contratação de todos que atendam aos requisitos estabelecidos pela Administração no edital de convocação, tornando, dessa forma, a

---

<sup>4</sup> Embora a Decisão TCU nº 656/1995 – Plenário – seja o referencial para o Sistema de Credenciamento, existem outras Decisões do TCU sobre o credenciamento de assistência médico-hospitalar. No entanto, todas seguem as linhas gerais traçadas na citada Decisão.

inexigível a licitação, nos termos do art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993.

Jacoby Fernandes (2009, p.537-538), credita a Carlos Ari Sunfeld, como um dos primeiros, a defender essa teoria:

Todos os compêndios clássicos sobre o tema colocavam a idéia de que a inviabilidade de competição caracterizava-se quando só um futuro contratado ou só um objeto vendido por fornecedor exclusivo pudessem satisfazer o interesse da Administração. Carlos Ari Sunfeld foi um dos primeiros mestres a estabelecer a teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos [...].

Jacoby Fernandes (2009, p. 538), assim se posiciona a respeito do credenciamento:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria, fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação. É a figura do “credenciamento”, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de “serviços médicos”, jurídicos e de treinamento.

De acordo com Filho (2008, p. 46), o credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro.

A questão que emerge, como se verá adiante, diz respeito à possibilidade de o Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD), com amparo nos princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, dispondo de capacidade instalada para realizar o atendimento e/ou procedimento de média e alta complexidade – em várias especialidades –, mas com insuficiência ou mesmo inexistência de médico com a especialização e experiência requeridas, credenciar o profissional médico especializado para atuar no interior de suas dependências, em casos específicos devidamente avaliados.

#### 4.1 Credenciamento para Assistência Médico-Hospitalar na Marinha do Brasil

Nos termos da DGPM-401 (Rev.2), a Marinha poderá firmar acordos administrativos<sup>5</sup>, com entidades prestadoras de serviços médicos, hospitalares, odontológicos e afins para atendimento dos usuários, efetuando diretamente àqueles o pagamento das despesas correspondentes.

Com relação ao credenciamento na Marinha do Brasil, a Diretoria de Contas da

---

<sup>5</sup> De acordo com a SGM-102 (Rev. 3), acordo administrativo é o ajuste consensual, formal, oneroso e comutativo (estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes), onde a Administração Pública estabelece as condições desejadas, com qualquer entidade, particular ou pública, visando à consecução de objetivos de interesse público.

Marinha (DCoM) fez publicar o Estudo Técnico do Credenciamento<sup>6</sup>, que serve de roteiro para as Organizações Militares (OM), quando da elaboração do processo de credenciamento, onde consta:

Uma particularidade do Credenciamento é permitir buscar todas as empresas e profissionais que preencham as condições exigidas e aceitem a prestação do serviço, fazendo com que, quanto mais credenciados, mais adequados serão à plena satisfação dos serviços desejados.

São exemplos dessas situações os seguintes casos: escolha de serviços de assistência médica, escolha de empresas de radiodifusão para propaganda das atividades do governo e câmaras municipais, escolha de interessados em fazer propaganda em ônibus (espaços promocionais), em *campus* universitários, credenciamento de bancos para fazer arrecadação de tributos etc.

No mesmo Estudo Técnico, a DCoM afirma ainda que o princípio norteador do credenciamento é o da isonomia, além de atender aos demais princípios norteadores da licitação: legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, p. 2).

## **5 POSSIBILIDADE DE CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS PARA PRESTAR ATENDIMENTO NAS DEPENDÊNCIAS DO HOSPITAL NAVAL MARCÍLIO DIAS**

Em face dos princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, harmonizados com os demais princípios condutores da Administração Pública, assim como os da licitação, pode-se afirmar que há a possibilidade de efetuar credenciamento de médicos especialistas, visando o atendimento aos usuários do SSM, nas dependências do HNMD, sem que o mesmo seja caracterizado como terceirização irregular.

No entanto, é preciso dizer que não consta na literatura especializada consultada alusão a essa possibilidade.

No campo da jurisprudência, o Acórdão nº 437 – TCU – Plenário, Processo TC-012.265/2002-5, do Tribunal de Contas da União, que considerou irregular o contrato firmado entre o Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (HC/UFPR) e a Cooperativa Paranaense dos Anestesiologistas, para prestação de serviços de anestesiologistas. Nas justificativas apresentadas ao TCU o responsável informou:

Se tomarmos o exemplo dos anestesiologistas, médico que não somente inicia um procedimento cirúrgico, como deve acompanhar o paciente até sua retirada do Centro Cirúrgico completamente restabelecido da anestesia, implica em horário e

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.dcom.mar.mil.br/>

contrato de trabalho não compatível com 40 horas semanais ou 20 horas semanais, que nossos contratos de trabalho propiciam [...].

Tendo em vista as justificativas apresentadas pelo responsável, o voto do Ministro Relator, seguido pelos demais Ministros presentes à Sessão Plenária, deixa transparecer claramente a possibilidade de se credenciar médicos anesthesiologistas para prestar serviço no Centro Cirúrgico do hospital:

Finalizando as ponderações acerca do Contrato nº 101/2001, ressalto que a sua finalidade – contratação de anesthesiologistas – pode ser alcançada por meio do credenciamento, mediante o qual a UFPR lançaria, conforme exemplifica Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “edital, similar ao de concorrência, convocando os profissionais formados em Medicina, (...), fixando previamente os honorários adequados em tabela própria ou tendo por referência a de outro órgão (no caso em estudo, os valores constantes da Tabela do SUS), 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 [...]”. Reputo importante, inclusive, que esse credenciamento seja adotado pela UFPR, mesmo que a Entidade queira, posteriormente, lançar mão de um procedimento licitatório ordinário com vistas a obter valores mais vantajosos que os pagos aos anesthesiologistas credenciados [...].

Quando a contratação de profissionais de saúde tem como objetivo o apoio e a complementação ao atendimento médico-hospitalar, prestado pelo HNMD, em casos específicos, não há que se vislumbrar irregularidade no uso do credenciamento.

Nesse sentido, também entendeu a Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro (CJU-RJ), ao interpretar o parágrafo 2º, do art. 1º, do Decreto nº 2.271/1997, no Despacho nº 2574/MIR/CJU-RJ/CGU/AGU/2011, afirmando que o legislador autoriza a execução indireta de atividades, inerentes às categorias funcionais, abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade pública, quando houver uma expressa disposição legal (BRASIL, 2011, p. 2).

Entendeu a Parecerista da CJU-RJ, no mesmo Parecer, que esta autorização legal configura-se por similitude, tendo em vista que, o inciso IV, do Decreto nº 92.512/1986, permite o convênio ou a contratação de organizações de Saúde do meio civil, especializadas ou não, oficiais ou particulares, para a assistência médico-hospitalar aos militares e seus dependentes, de forma complementar.

Prossegue a parecerista, no Parecer nº 2574/MIR/CJU-RJ/CGU/AGU/2011 (Ibidem):

No caso dos fundos de saúde militares tem-se que os militares e seus pensionistas são contribuintes obrigatórios, por si e seus dependentes, o que gera o direito ao atendimento médico-hospitalar fornecido pelo próprio órgão ou por terceiros de forma complementar, conforme dispõe o inciso IV do art. 2º do Decreto retrocitado

[Decreto nº 92.512/1986]. Justamente a assistência médico-hospitalar será complementar em razão de o Órgão de saúde militar não possuir a capacidade material, estrutural ou humana.

Por conseguinte, em casos em que há a necessidade de especialidade do serviço ou do profissional médico, pode-se utilizar do mecanismo do credenciamento, como forma suplementar ou complementar da estrutura do HNMD, através da contratação de pessoa física (médico), para o atendimento nas diversas especialidades, nas dependências do Hospital. Repisa-se, desde que viável técnica e economicamente e comprovada à economicidade da contratação.

A economicidade ficou demonstrada no Processo nº 63148.000238/2011-41, atinente ao Termo de Justificativa de Inexigibilidade de Licitação (TJIL), nº 3/2011 do HNMD (BRASIL, f. 2), tendo por objeto o Credenciamento para Prestação de Serviços de Equipe de Cirurgia Cardiovascular aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha; aprovado pela Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro, conforme Parecer nº 863/2011/SASF/CJU-RJ/CGU/AGU e Despacho nº 851 MIR/CJU-RJ/CGU/AGU/2011, cuja justificativa esclarece (grifos meus):

A contratação do serviço deverá suprir a necessidade de pessoal especializado, legalmente habilitado, para atendimento aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha, **dentro ou fora das dependências do HNMD**, evitando assim descontinuidade do serviço com prejuízo a saúde dos pacientes. Em média a demanda anual é em torno de 190 (cento e noventa) a 200 (duzentas) cirurgias/ano [...] **Preferencialmente a equipe cirúrgica deverá ser empregada para realizar os procedimentos no interior do HNMD tendo em vista o fator economicidade. Com efeito, se as cirurgias forem executadas externamente, haverá um acréscimo anual de cerca de R\$ 3.700.000,00 (três milhões e setecentos mil reais) nas despesas referentes ao uso de Centros Cirúrgicos, UTIs e Quartos Terceirizados.** Como as equipes a serem credenciadas não darão plantão, não cumprirão horários pré-determinados (só efetuarão os atos cirúrgicos em si), entende a administração ser perfeitamente plausível seu emprego nas dependências do HNMD, **visando à economia de recursos.**

Em suma, a utilização do credenciamento é uma maneira de complementar as obrigações do HNMD, no intuito de prestar a melhor assistência médica aos militares da Marinha do Brasil e seus dependentes, uma vez que, em razão, principalmente, da carência de médicos especialistas e da crescente demanda por atendimentos no SSM, o Hospital Naval Marcílio Dias - referência no atendimento de média e alta complexidade - não possui capacidade de garantir o direito à saúde de seus usuários na integralidade e plenitude que o texto constitucional determina.

Importante frisar este caráter suplementar ou complementar, não se confunde com os serviços básicos de saúde, prestados pelo Hospital Naval Marcílio Dias. A pretensão

primordial da participação de particulares é a prestação de serviços especializados, insuficientes ou não disponíveis no HNMD.

Além disso, o uso das dependências do Hospital pelo profissional médico vai ao encontro dos princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, os dois primeiros dispostos, respectivamente, no caput do art. 37 e do art. 70, da Carta Magna, haja vista ser mais vantajoso para a Administração Naval utilizar a estrutura já existente no HNMD e arcar somente com o custo do serviço médico prestado pelo credenciado (pessoa física) do que arcar com todo o custo da estrutura do Órgão de Saúde Extra-Marinha (hospital ou clínica).

Desta forma, mostra-se menos oneroso para a Marinha credenciar médicos especialistas, quando viável técnica e economicamente, para prestar atendimento nas dependências do HNMD. Pois, do contrário, para a contratação de Órgãos de Saúde Extra-Marinha incide o custo de toda a infraestrutura necessária para a prestação do serviço, o que envolve, além dos honorários médicos, diárias de Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs), de quartos ou apartamentos, taxas, consumo de gases medicinais, medicamentos e material médico-cirúrgico, dentre outros.

#### 5.1 Princípios da Eficiência, Economicidade, Razoabilidade e Proporcionalidade O Direito, enquanto Ciência, estrutura-se segundo princípios.

O que é um princípio? Para responder a esta indagação Wagner Junior (2010, p. 39), buscou a definição em Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz:

Os princípios são vetores interpretativos; servem para orientar a correta interpretação das normas isoladas. É pacífico na doutrina que as normas jurídicas podem comportar uma pluralidade de interpretações; os princípios servem exatamente para indicar, dentre as interpretações possíveis, diante do caso concreto, qual interpretação deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

Os princípios de estatura constitucional, norteadores das relações de administração pública, encontram-se, afortunadamente, no mais das vezes, agasalhados de modo expresso, embora alguns se mostrem desvendáveis por inferência ou por desenvolvimento interpretativo (FREITAS, 2004, p. 23-24).

Por guardar estreita relação com o caso estudado, relevante, ainda que breve, faz-se necessária uma abordagem dos princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, os dos primeiros constam de forma explícita do texto constitucional. Destacando-se o fato de que, junto com os demais princípios, os mesmos

norteiam as ações dos gestores públicos, em especial, na aplicação dos recursos públicos.

### 5.1.1 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi introduzido expressamente no caput do art. 37, da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Para Di Pietro (2004, p. 83), grifos no original:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade (DI PIETRO, p.84).

Conforme Moraes (2007, p. 310), o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública, direta e indireta, a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar os desperdícios.

Uma das características básicas do princípio da eficiência é a busca de qualidade. Qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado, buscando-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado (MORAES, 2007, p. 312-315).

Freitas (2004, p.73-75) faz associação entre os princípios da eficiência e da economicidade, atribuindo aos dois à mesma finalidade. O autor, assim se manifesta:

Impende rememorar que o administrador público está obrigado a trabalhar tendo como parâmetro a busca da melhor atuação (fundamentável como tal).[...] Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente ao gerir a coisa pública. Por tudo, torna-se conveniente frisar que tal princípio constitucional está a vedar, terminantemente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou aquelas escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor.

Assim como Freitas, Alexandrino e Paulo (2010, p. 204) entendem que a idéia da eficiência aproxima-se da economicidade. Afirmam os dois autores (grifo no original):

[...] Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a **relação custo/benefício** da atividade da Administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes.



A introdução do princípio da eficiência no texto constitucional pretendeu deixar claro que a atuação do administrador, além de se dar com presteza, agilidade, perfeição e rendimento, deve ser feita nos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública (SANTOS, 2003, p. 194).

Ao comentar que se costuma falar de certa oposição entre o princípio da eficiência e o princípio da legalidade, tendo em vista que aquele seria pregado pela Ciência da Administração e este imposto pela Constituição como princípio basilar do Estado de Direito, Santos (2003, p.208-209) emite sua opinião com o seguinte texto:

Na realidade, sob o pretexto de alcançar-se a eficiência, pretende-se que os princípios da legalidade e da segurança jurídica fiquem em segundo plano. [...] O que ocorre é uma certa disparidade entre o pensamento de técnicos e burocratas. Os burocratas têm que ajustar sua atuação às normas jurídicas. Os tecnocratas pautam sua atuação na busca de resultados. O barômetro dos burocratas é a previsibilidade (atuação previamente definida em lei). O barômetro dos tecnocratas é a eficiência, o resultado. Assim, para alcançar-se a eficiência, os procedimentos formais são abandonados pelos tecnocratas. E, para cumprir a lei, os burocratas não se preocupam com a eficiência. Contudo, o princípio da eficiência não pode ser um super-princípio que se coloca acima da legalidade. Ainda que se pudesse dizer (a pretexto de justificar a prevalência do princípio da eficiência sobre o princípio da legalidade) que com a Emenda Constitucional n. 19/98 a Administração Pública deixou de ser burocrática para se transformar em gerencial, há que se frisar que toda a Administração Pública é burocrática, na medida em que observa, cumpre e aplica a lei editada pelo Poder Legislativo. [...] Em suma, o princípio da eficiência deve ser somado aos demais princípios da Administração Pública, não podendo sobrepujar nenhum deles, especialmente o da legalidade, caso contrário poderão ocorrer sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado democrático de direito.

Em data anterior à Emenda Constitucional nº 19/1998, que inseriu o princípio da eficiência no rol dos princípios fundamentais da Administração Pública, Helly Lopes Meirelles (1994, p. 90-91) já pregava o dever de eficiência de todo agente público, classificando-o como o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenda em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público. Eis parte da lição deixada por Meirelles:

[...] Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, o que se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec. lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100). [...] Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle

desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica. [...] Neste ponto, convém assinalar que a técnica é, hoje, inseparável da Administração e se impõe como fato vinculante em todos os serviços públicos especializados. [...] Assim, o princípio da eficiência, de alto significado para o serviço público em geral, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração brasileira.

### 5.1.2 Princípio da Economicidade

Com relação ao princípio da economicidade, vale destacar que, embora tal conceito tenha a sua gênese no campo da Economia e da Teoria Geral da Administração<sup>7</sup>, ele aparece inserido no ramo do Direito Público, tornando-se assim, objeto de estudo e apreciação – inclusive nas decisões judiciais – da ciência jurídica.

Bugarin (2004, p.11) leciona que o princípio da economicidade, inserido na Constituição Federal de 1988, art. 70, está vinculado à justiça financeira, chamando a atenção para o sentido de que as finanças públicas devem ser analisadas, segundo a ótica do custo/benefício, ou melhor, do resultado com o menor gasto, equilibrando-se com o princípio da legalidade, na busca pela legitimidade das contas públicas.

Controle de economicidade, que envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício (SILVA, 1998).

Por força do disposto no art. 70, da Constituição Federal, e no parágrafo 1º, art. 1º; inciso I, art. 16; inciso IV, art. 38; inciso II art. 43; e parágrafo 2º, art. 90; todos da Lei nº 8.443 (BRASIL, 1992), que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, o TCU tem analisado os casos, à luz do princípio da economicidade, evidente, em harmonia com os demais princípios que regem a Administração Pública. De sorte que, com base em pesquisa realizada no *site* do Tribunal de Contas da União, pesquisa em formulário<sup>8</sup>, utilizando o argumento “economicidade”, é possível encontrar mais de 4.500 documentos, na base Acórdãos, do Tribunal.

Insta alertar que os Princípios da Eficiência e da Economicidade devem caminhar em harmonia com os demais princípios da Administração Pública. Nesta linha, a Decisão do TCU, a teor do Acórdão 34/2011 – Plenário<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Bugarin destaca que o vocábulo economicidade está vinculado, finalisticamente, no plano da ciência econômica e da teoria geral da administração, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível, de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais, em um dado cenário socioeconômico (BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 1ª edição. Fórum, 2004, p. 114).

<sup>8</sup> Pesquisa realizada em 30 de julho de 2011.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br>

O suposto ganho econômico para a companhia não pode justificar o desrespeito à legislação brasileira de licitações e contratos. [...] Conforme já assinalado nos presentes autos, a circunstância de os valores do aditivo nº 2 serem significativamente menores que os apresentados pelas participantes do certame posterior, embora contemple o princípio da economicidade, e eventualmente o da eficiência, não autoriza a empresa a violar os princípios da legalidade e da impessoalidade, que regem a Administração Pública no Brasil, praticando hipótese de dispensa de licitação não prevista na Lei nº 8.666/1993.

Merece destaque o Acórdão nº 1762/2008 – TCU – 1ª Câmara, Processo TC-010.422/2004-6<sup>10</sup>, quando o Tribunal apreciou e acolheu o pedido de reexame interposto por ex-Reitor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), isentando-o da multa que lhe fora aplicada, em virtude do pagamento de plantões médicos a conta da rubrica “gratificação por encargo de curso/concurso”; na ocasião, a Corte de Contas Federal fez clara e inequívoca referência aos princípios da eficiência, da eficácia, da economicidade e do interesse público. Dentre os argumentos que nortearam o julgamento do recurso, cabe transcrever as seguintes passagens do voto do Ministro Relator:

[...] Os plantões médicos destinam-se, entre outros fins, ao fechamento das escalas de trabalho, uma vez que o citado hospital funciona em turnos ininterruptos de 24 horas, principalmente nas áreas críticas e de emergência. [...] No caso das Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs), a autorização para funcionamento só é concedida se o setor possuir um responsável técnico, com título de especialista em medicina intensiva, um enfermeiro chefe exclusivo da unidade, um médico diarista para cada 10 pacientes, um fisioterapeuta, além de um auxiliar de serviços gerais e secretaria. [...] O não pagamento de plantões implicaria no fechamento de algumas unidades do Hospital de Clínicas, o que traria prejuízos à população paranaense e de outros Estados, implicando no não cumprimento do dever do Hospital. [...] Na realidade, o que se extrai de tudo o que foi relatado é que o dirigente procurou mesmo foi não se afastar do princípio maior que justifica a despesa, que é a existência do interesse público. [...] No caso, há que se ter em vista o dever da boa administração, no contexto mais amplo possível de um desempenho gerencial tendente à excelência, no qual se insere o procedimento ora discutido, nitidamente ligado aos processos básicos de gestão. Tal conceito conecta-se à exigência da otimização dos resultados que engloba aspectos relativos à eficiência, eficácia e economicidade. E a procura desses postulados essenciais, mediante a flexibilização de procedimentos administrativos, justifica a implementação de práticas especiais, regidas por regras que respondem a racionalidades próprias do direito pátrio, no qual os aludidos princípios – eficiência, eficácia e economicidade – possuem estatura constitucional.

Cumpre, ainda, por relevante, no que tange ao Acórdão nº 1762/2008 – TCU – 1ª Câmara, Processo TC-010.422/2004-6, registrar que nessa decisão o Tribunal de Contas da União, em exercício de ponderação entre os princípios que regem a Administração Pública e sua aplicação ao caso concreto, consignou:

1. Excepcionalmente, relevam-se as impropriedades administrativas que ensejaram

<sup>10</sup> Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br>

a aplicação de multa ao responsável, dando-se provimento parcial ao seu pedido de reexame, em face das dificuldades por ele enfrentadas no trato das questões pelas quais responde, compreendendo ações favoráveis ao interesse público.

2. Também em caráter excepcional, admite-se a continuidade do pagamento de plantões médicos à conta da rubrica “gratificação por encargo de curso/concurso”, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, tempo esse suficiente para aprovação, pelo órgão competente, da rubrica destinada ao registro de despesas da espécie, privilegiando-se, assim, os princípios constitucionais da eficiência, eficácia, economicidade e continuidade do serviço público, à vista especialmente do pressuposto inafastável de que saúde é função essencial e constitui dever do Estado e direito de todos.

### 5.1.3 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade significa que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas (ALEXANDRINO e PAULO, 2010, p. 207).

Justen Filho (2008, 59-60), ao abordar o princípio da razoabilidade o faz em sintonia com o princípio da proporcionalidade, tratando-os como irmãos siameses, assim como outros administrativistas. Abordando a ponderação com os demais os princípios, escreve:

A compatibilização entre os diversos princípios envolve uma técnica de proporcionalidade e de razoabilidade. Toda atividade administrativa está submetida ao princípio da proporcionalidade, o qual comporta uma dimensão ampla e uma restrita. Sob o prisma genérico, o princípio da proporcionalidade envolve uma espécie de “valoração dos valores” em face do caso concreto. Ponderar os valores significa compatibilizá-los, o que pode exigir uma relativa atenuação de cada qual dos valores envolvidos. Essa ponderação se desenvolve tanto no plano normativo abstrato como na dimensão da aplicação concreta. O Direito posto contém a ponderação realizada pela sociedade em relação aos valores. Mas isso é insuficiente porque o caso concreto sempre apresenta inovações e complexidades imprevistas e imprevisíveis. O aplicador da norma será obrigado, por isso, a examinar o caso concreto e avaliar os valores a realizar e em que medida.

Segundo Bugarin (2004, p. 180), tanto a doutrina quanto a jurisprudência do TCU reconhecem a “umbilical” relação entre os princípios da economicidade e da razoabilidade (proporcionalidade).

Ressalte-se a interligação do princípio da eficiência com os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária e como salientada por Diogo Figueiredo, deve-se considerar como imoralidade administrativa ineficiência grosseira da administração pública (Moraes, 2007, p. 311).

### 5.1.4 Princípio da Proporcionalidade

Cumprir anotar que vários autores fazem associação sinônima entre os princípios

da proporcionalidade e da razoabilidade. Enquanto outros registram clara distinção entre ambos.

Na definição de Bandeira de Mello (2004, p. 101), este princípio enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas.

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com enfoque nas decisões do TCU, permitem conciliar o interesse público e outras diretrizes da Administração com o rigor do princípio da legalidade que, eventualmente, pode gerar situações desarrazoadas ou provocar danos desproporcionais aos benefícios dele esperados (ARAÚJO, 2004, p. 27).

Denota-se que os princípios abordados se coadunam com o que se exige da moderna Administração Pública e, por conseguinte, do gestor público, que é a busca pela maior eficiência, eficácia e efetividade. Definidos por Matias-Pereira (2009, p. 235), da seguinte forma:

Eficiência – refere-se ao esforço holístico da organização no que se refere ao emprego e otimização dos recursos, comparando-o com os resultados obtidos. Uma organização é eficiente quando otimiza a relação custo/produto. A eficiência está relacionada ao grau de adequação com que os recursos disponíveis ou mobilizados por uma organização são por ela utilizados para alcançar seus objetivos e metas. Essa adequação se refere aos recursos financeiros, aos meios, métodos e procedimentos utilizados pela organização para realizar seus objetivos. Esse princípio de redução dos custos da administração pública se deve aos requisitos de natureza ética, que preconizam uma nova conduta dos administradores em sua relação com o dinheiro público; e à necessidade de o Estado manejar de forma competente os recursos do erário público, na busca de maximizar os resultados na aplicação desses recursos e, dessa forma, eliminar os desperdícios.

Eficácia – a eficácia pode ser aceita como os esforços das ações governamentais ou de uma organização para ofertar adequadamente os bens e serviços esperados, previamente definidos em seus objetivos e metas. Nesse sentido, o que importa nesses esforços e conseguir que os efeitos de uma ação correspondam ao desejado.

Efetividade – a efetividade é a soma da eficiência e da eficácia. Assim, a efetividade ocorre quando os bens e serviços resultantes de determinada ação alcançam os resultados mais benéficos para a sociedade. Dessa forma, observa-se que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade representam um aperfeiçoamento na capacidade de auto-organização do Estado, tendo como referência o atendimento com qualidade das demandas da sociedade por parte da administração pública.

## **6 CONCLUSÃO**

A Carta Magna de 1988 preconiza a garantia à saúde, que deve ser assegurada com a formulação e execução de políticas públicas eficazes, pelos entes públicos.

Neste contexto, em cumprimento aos ditames constitucionais e legais, a Marinha

do Brasil, através do Sistema de Saúde da Marinha, presta a Assistência Médico-Hospitalar aos militares e a seus dependentes, diretamente ou na sua impossibilidade, por meio de terceiros credenciados, de forma a garantir o pleno acesso à saúde.

O crescimento do público usuário do Sistema de Saúde da Marinha e, em consequência, da demanda pelos serviços oferecidos, aliado a insuficiência de pessoal, mormente médicos, o Hospital Naval Marcílio Dias, para atender essa demanda crescente, tem utilizado a terceirização, através do credenciamento de Órgãos de Saúde Extra-Marinha (OSE), no caso dos serviços de saúde, de modo a proporcionar assistência médico-hospitalar adequada e com qualidade aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha (SSM).

Ocorre que o credenciamento, embora necessário e indispensável, provoca elevação nos custos com a terceirização. Impondo à Administração a busca por medidas para reduzir os gastos com a terceirização (credenciamento) e otimizar a aplicação dos recursos financeiros alocados. A alternativa proposta nesta monografia é a utilização da capacidade instalada do Hospital por médicos credenciados para prestar Assistência Médico-Hospitalar (AMH) nas dependências do HNMD.

O Sistema de Credenciamento, na sua vertente tradicional, tendo como paradigma o Acórdão nº 656/1995, do Tribunal de Contas da União, e as normas vigentes, não cogitam do atendimento médico-hospitalar nas dependências da unidade assistencial, mesmo porque essa questão não estava em discussão à época – talvez sequer vislumbrava-se essa necessidade. Contudo, não se encontra vedação a essa possibilidade, deixando a critério do gestor público, diante do caso concreto, a decisão que melhor atenda o interesse público, conforme a doutrina e julgados do TCU, mesmo porque impossível prever todas as possíveis situações do mundo real.

Como exposto no decorrer do presente trabalho, atendido os princípios fundamentais e orientadores de toda atividade da Administração Pública, bem como os princípios básicos da licitação, e, ainda, da razoabilidade e da proporcionalidade, justificável que tendo o gestor público, diante de si, mais de uma opção que atenda o interesse público, sobressaia, nesses casos, os princípios da economicidade e da eficiência, pois deve prevalecer o melhor custo-benefício na busca do atendimento do interesse público, sob a ótica da boa administração dos recursos públicos. Esta é a lição do Professor Marçal Justen Filho, “economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”.

Assim, como já antecipado, conclui-se pela possibilidade do credenciamento de médicos para prestar AMH nas dependências do HNMD, quando essa opção se mostrar viável

técnica e economicamente.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª edição. São Paulo: Método. 2010, 952 p.

Araújo, Carlos Maurício Lociks de. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e seu campo de aplicação nos julgados do TCU. **Revista do TCU**, Ano 35. Número 102, outubro/dezembro 2004. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 05 fev. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro Despacho nº 851 MIR/CJU-RJ/CGU/AGU/2011. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro. Despacho nº 2574 MIR/CJU-RJ/CGU/AGU/2011. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro. Parecer nº 863/2011/SASF/CJU-RJ/CGU/AGU. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 92.512, de 2 de abril de 1986**. Estabelece normas, condições de atendimento e indenizações para a assistência médico-hospitalar ao militar e seus dependentes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Contas da Marinha. **Estudo Técnico do Credenciamento**. Disponível em: <<http://www.dcom.mar.mil.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha. **DGPM-401: Normas para Assistência Médico-Hospitalar**. 2007. Disponível em: <<http://dgp.m.mar.mil.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Hospital Naval Marcílio Dias. **Termo de Inexigibilidade de Licitação nº 003/2011**. Chamamento Público para inscrição em Registro Cadastral para prestação dos serviços de Equipe de Cirurgia Cardiovascular aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha. Processo nº 63148.000238/2011-41. Rio de Janeiro, 2011, 3 f.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 03 mai. 2011.



\_\_\_\_. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso 19. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Audiência Pública – Saúde.** Brasília, 2009, 324 p.

\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 271.286-AgR. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1762/2008 – 1ª Câmara, Processo TC-010.422/2004-6.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 34/2011 – Plenário.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 02 mai. 2011.

\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 437/2006 – Plenário. TC-012.265/2002-5.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 656/1995 – Plenário.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 02 mai. 2011.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** 1ª edição. Ed. Fórum: Belo Horizonte. 2004. 235 p.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao Alcance de Todos.** 2ª edição. Ed. Saraiva: São Paulo. 2010. 738 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17ª edição. Ed. Atlas: São Paulo. 2004. 751 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação.** 8ª edição. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2009. 782 p.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 12ª edição. Ed. Dialética: São Paulo. 2008, 943 p.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Os Princípios Fundamentais.** 3ª edição. Ed. Malheiros: São Paulo. 2004. 367 p.

JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa Wagner. **Processo Civil: Curso Completo.** 4ª edição. Belo Horizonte: Del Rey. 2010, 964 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 2ª edição. São

Paulo: Atlas, 2009. 290 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª edição. São Paulo: Malheiros. 1994, 702 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo: Malheiros. 2004, 960 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª edição. Ed. Atlas: São Paulo. 2007. 994 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2011.

PAULO, Marcelo Alexandrino e Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª edição. São Paulo: Método. 2010, 952 p.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. Ed. LTr: São Paulo. 2003, 270 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª edição. Ed. Malheiros: São Paulo. 1998, 863 p.

**MATRIZ ANALÍTICA PARA MONTAGEM DE MONOGRAFIA (ALT-3)**

NOME: C-Sup/2011

TEMA: A TERCEIRIZAÇÃO DA FUNÇÃO LOGÍSTICA SAÚDE – ESTUDOS DE CASOS E POSSIBILIDADES DE ADOÇÃO NA MB

TÍTULO: POSSIBILIDADE DE CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS PARA PRESTAR AMH ESPECIALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DO HOSPITAL NAVAL MARCÍLIO DIAS (HNMD).

| <p align="center"><b>DEFINIÇÃO DO PROBLEMA A SER ESTUDADO</b><br/>(o que deve ser estudado)</p>  | <p align="center"><b>PRESSUPOSTOS TEÓRICOS</b><br/>(o que diz a literatura; teorias sobre o problema em estudo)</p>  | <p align="center"><b>DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DO ESTUDO</b><br/>(onde quero chegar)</p>                             | <p align="center"><b>QUESTÕES DO ESTUDO E/OU HIPÓTESES</b><br/>(o que preciso saber para atingir o objetivo)</p>  | <p align="center"><b>PROCEDIMENTOS</b><br/>(o que fazer para responder as questões e/ou testar as hipóteses)</p>  |
|--|--|--|---|---|
| <p><b>PROBLEMATIZAÇÃO:</b><br/>Pode o Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD) credenciar médicos para prestar Assistência Médico-Hospitalar especializada no interior de suas dependências?</p> <p><b>JUSTIFICATIVA</b><br/>A peculiaridade e a especificidade da Assistência Médico-Hospitalar (AMH), com suas complexidades, necessidade de recursos humanos especializados e com a experiência necessária, tem levado o HNMD a buscar a terceirização com Órgãos de Saúde extra-Marinha (OSE) para a prestação de serviços médico-hospitalares.</p> <p><b>RELEVÂNCIA</b><br/>A terceirização, através do credenciamento de OSE, tem se mostrado necessária e indispensável para o HNMD a fim de complementar e/ou suplementar os serviços prestados aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha (SSM), em razão insuficiência ou inexistência de médicos.</p> | <p>Serão trabalhadas as noções:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Direito à saúde.</li> <li>2. Princípios constitucionais afetos ao tema.</li> <li>3. Terceirização.</li> <li>4. Credenciamento Médico-Hospitalar.</li> <li>5. Possibilidade de credenciamento de médicos para prestar AMH nas dependências do HNMD.</li> </ol> <p>DGPM-401 (2ª Rev.)<br/>Jurisprudência do TCU.<br/>Pareceres Jurídicos da Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro (CJU-RJ)<br/>MARÇAL, JUSTEN FILHO. Comentários à Lei de licitações e Contratos. São Paulo: Dialética, 2008.<br/>BRASIL. Decreto nº 2.271/1997.<br/>BRASIL. Decreto-Lei nº 200/1967.<br/>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.<br/>Estudo Técnico do Credenciamento. Diretoria de Contas da Marinha (DCoM).</p> | <p>Verificar a possibilidade de se credenciar médicos para prestar AMH especializada nas dependências do HNMD.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislação e Jurisprudência pertinentes ao assunto</li> <li>- Definição e hipóteses de Credenciamento Médico-Hospitalar na Marinha.</li> </ul> | <p>Estudo da literatura.<br/>Análise da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União pertinente, de pareceres jurídicos da Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro (CJU-RJ), bem como da legislação.</p> |