

**O CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO
PARA COMPLEMENTAR A ESTRUTURA BÁSICA DE
SAÚDE OFERECIDA PELOS ENTES PÚBLICOS**

ARISTHÉA TOTTI SILVA CASTELO BRANCO DE ALENCAR

Advogada da União
Consultoria Jurídica da União em Minas Gerais, Brasil
aristhea.totti@agu.gov.br

MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS

Advogado da União
Consultoria Jurídica da União em Minas Gerais, Brasil
marcelo.vasconcellos@agu.gov.br

RAFAELA DE OLIVEIRA CARVALHAES

Advogada da União
Consultoria Jurídica da União em Minas Gerais, Brasil
rafaela.carvalhaes@agu.gov.br

1. Introdução

O credenciamento é um procedimento por meio do qual se viabiliza a contratação de todos os interessados em prestar determinados tipos de serviços, conforme regra de habilitação e de remuneração previamente definidas.

De fato, a licitação somente é obrigatória quando a contratação pela Administração Pública não puder ser satisfeita de maneira concomitante por todos os interessados, ou seja, há a pressuposição de competição. Logo, a obrigatoriedade da licitação ocorre apenas em situações de exclusão, hipóteses em que a contratação de um particular pela Administração exclui a possibilidade de contratação

de outrem. Tendo em vista que haverá a contratação com apenas um licitante, excluindo-se, assim, a celebração de outro contrato com mesmo objeto, impõe-se a exigência da seleção da proposta mais vantajosa e da observância do princípio da isonomia, ambos previstos no art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Diferentemente, não haverá a obrigatoriedade da licitação quando existir um número ilimitado de contratações e/ou quando a escolha do particular não couber à Administração. Nesses casos, uma alternativa de contratar não exclui as outras, de modo que todo particular que o desejar poderá fazê-lo. É importante ressaltar que esse raciocínio não é afastado mesmo diante da imposição de requisitos ou de exigências mínimas. Assim sendo, sempre que a contratação não caracterizar uma escolha ou uma preferência do Poder Público por uma entre diversas alternativas, será desnecessária a licitação e viável, portanto, o credenciamento. Segundo Marçal Justen Filho:

Nas hipóteses em que não se verifica a exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento. A Administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de exclusão de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato formal por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 48).

Sobre o tema, confira-se a definição de credenciamento do jurista Luciano Ferraz:

O processo 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. (FERRAZ, 2002, p. 118).

O credenciamento é, portanto, um procedimento especial decorrente da inexigibilidade de licitação.

A situação fática que enseja o credenciamento advém da inexistência de razões para se restringir o universo de contratados, uma vez que um maior número de prestadores viabilizará maior eficiência. Cabe destacar que, na prestação de serviço de saúde, o critério da confiança é relevante, viabilizando a possibilidade de o beneficiário escolher o prestador que ofertar maior segurança e conforto emocional em momento de hipossuficiência.

Ressalte-se que, atualmente, tal mecanismo é utilizado em âmbito federal pelos entes públicos como forma de complementar a estrutura básica de saúde oferecida, através da contratação de pessoa física ou jurídica para atendimento de várias especialidades, visto que o interesse público impõe que a prestação ocorra por meio do maior número possível de particulares¹.

2. Requisitos do credenciamento

Apesar da carência doutrinária e jurisprudencial, bem como de uma legislação específica sobre a matéria, o uso do credenciamento pelos órgãos e entes públicos vem aumentando consideravelmente, como forma de preencher as lacunas na área da saúde.

Dessa maneira, a fim de evitar abusos e a descaracterização desse instituto jurídico, é imprescindível a observância de certos requi-

¹ A Lei nº 6.880/1980 – também conhecida como Estatuto dos Militares – garante aos militares a assistência médico-hospitalar, extensiva aos dependentes, assim entendida como o conjunto de atividades relacionadas com a prevenção, conservação ou recuperação da saúde, abrangendo serviços profissionais médicos, farmacêuticos e odontológicos (art. 50, inciso IV, alínea ‘e’).

O Decreto nº 92.512, de 02/04/1986, por sua vez, autoriza a complementação da assistência médico-hospitalar aos militares e seus dependentes por meio da celebração de contratos e convênios com terceiros (entidades públicas, pessoas de direito privado ou particulares).

Dessa maneira, no âmbito do Estado de Minas Gerais, o credenciamento tem sido utilizado para complementar a estrutura de saúde para prestação de serviços de assistência médico-hospitalar aos militares da ativa, da reserva ou reformados, pensionistas e seus dependentes e servidores civis do Exército (ativos e inativos) e dependentes diretos e indiretos.

sitos, sob pena de nulidade e até mesmo prejuízos ao erário e à população usuária dos serviços.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) admite a inexistência nas hipóteses em que a possibilidade da contratação de todos os agentes de mercado torna despicenda a competição entre os mesmos. E é a figura do credenciamento que esse Tribunal vem recomendando para a contratação de serviços de saúde.

Com efeito, questionado sobre a legalidade do credenciamento, o TCU decidiu favoravelmente à utilização do instituto, com fundamento no artigo 25, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993 e desde que observados os princípios da Administração Pública e os seguintes requisitos:

- 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) (BRASIL, 1995, p. 22.549).

A título ilustrativo, menciona-se que o Paraná – um dos poucos Estados da Federação que disciplinou a figura do credenciamento – também estabeleceu em sua legislação requisitos semelhantes a esses:

Art. 24. Credenciamento é ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração, observado o prazo de publicidade de no mínimo 15 (quinze) dias úteis e no máximo de 30 (trinta) dias úteis.

Parágrafo único. A Administração Estadual poderá adotar o credenciamento para situações em que o mesmo objeto possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados.

Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:

I - explicitação do objeto a ser contratado;

II - fixação de critérios e exigências mínimas à participação dos interessados;

III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica;

IV - manutenção de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços;

V - rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por

credenciado;

VI - vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada;

VII - estabelecimento das hipóteses de descredenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa;

VIII - possibilidade de rescisão do ajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação à Administração com a antecedência fixada no termo;

IX - previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento.

§ 1º. A convocação dos interessados deverá ser feita mediante publicação na forma do §1º do art.26.

§ 2º. O pagamento dos credenciados será realizado de acordo com a demanda, tendo por base o valor pré-definido pela Administração, a qual pode utilizar-se de tabelas de referência. (PARANÁ, 2007).

Recentemente, por meio do Acórdão nº 3567/2014, a Corte de Contas reiterou a sua posição a respeito da viabilidade da utilização do credenciamento nas hipóteses em que a Administração tem como finalidade dispor da maior rede possível de prestadores de serviço. A propósito, confira-se:

9.1. O instituto do credenciamento não está expressamente previsto na Lei 8.666/93. A doutrina e a jurisprudência têm admitido esse procedimento, com base no art. 25 dessa norma legal, que trata dos casos de inexigibilidade de licitação, o que enseja a contratação de todos os participantes que atendam aos critérios estabelecidos em edital.

[...]

9.4. Durante a execução contratual, os serviços são distribuídos aos prestadores, por ordem de contratação, e se iniciam e findam de forma pré-determinada e em curto prazo, cuja conclusão enseja a correspondente remuneração tal como pactuado pelas partes, ou seja, inexistindo caráter de continuidade em cada demanda. (BRASIL, 2014).

Por outro lado, o credenciamento não será meio adequado para a contratação de fornecimento de medicamentos, materiais ou outros itens correlatos que, necessariamente, deverão ser objeto de procedimento licitatório, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, combinado com o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Dessa forma, há de se verificar a juridicidade da utilização do referido instituto jurídico, por meio de quatro perguntas-controle, ou requisitos:

Nos cursos de auditoria em licitações que temos ministrado, lembramos que há quatro aspectos fundamentais que definem a possibilidade de uso ou não da pré-qualificação do tipo credenciamento:

a) possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam às condições exigidas.

Se o objeto só pode ser realizado por um, como uma ponte ou um só curso, descabe a pré-qualificação, pois característica fundamental do tipo credenciamento, é que todos os selecionados serão contratados, embora demandados em quantidades diferentes;

b) que a definição da demanda, por contratado não seja feita pela Administração.

Observe que a jurisprudência já consagrou pelo menos três possibilidades do uso do credenciamento, mas sempre excluindo a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado.

c) que o objeto satisfaça à Administração, desde que executado na forma definida no edital.

São serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação. Por exemplo, num curso de Windows com programa definido e condições de ensino objetivamente determinadas, é possível, com um fiscal ou executor do contrato avaliar o cumprimento da obrigação.

d) que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme, e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração.

A fixação dos valores previamente pela Administração implica o dever inafastável de comprovar e demonstrar, nos autos, a van-

tagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado. Essa justificativa será objeto de futuro exame perante as esferas de controle, nos termos da lei.

Perfilham esse entendimento as seguintes decisões do TCU:

- Decisão nº 307/2000 – Plenário, do Processo nº 010.178/1996-1;
- Decisão nº 494/94 – Plenário, in Ata nº 26/94;
- Decisão nº 604/95 – Plenário, in Ata nº 54/95. (FERNANDES, 2000, p. 532-533).

É importante ressaltar que, para os procedimentos de credenciamento, deve ser conferida a máxima publicidade, nos termos do art. 21, incisos I e III, da Lei Federal nº 8.666/1993, conceito do qual se infere a necessária republicação do edital de credenciamento ano a ano, além de publicações ou divulgações entremeios.

A manutenção ininterrupta da possibilidade de credenciamento dos interessados é outro requisito de caracterização da ausência de competição pela contratação de todos. Assim, ao longo do ano de vigência de determinado edital, será possível o ingresso de terceiros, mediante adesão a um contrato-padrão publicado juntamente com o edital.

Além disso, no credenciamento, é indispensável a fixação de tabela de preços que remunerarão os serviços de saúde prestados. É vedada a possibilidade de os honorários pagos aos profissionais de saúde serem ajustados entre os contratantes. As condições e os prazos de pagamentos, bem como os valores pagos pelos serviços prestados são pré-estabelecidos, de prévio conhecimento pelos interessados, não havendo qualquer tratamento diferenciado.

Sendo assim, entende-se que o ajuste entre as partes para fixar valores de consultas e de honorários diferentes àqueles previamente fixados na tabela de preços viola o princípio da isonomia, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como nos arts. 3º e 44 da Lei de Licitações. Logo, qualquer cláusula contratual que disponha de maneira contrária aos valores previamente estabelecidos pela tabela de preços deve ser considerada nula de pleno direito.

3. Requisitos específicos para o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas

Por se tratar de contratação pública, hipótese de inexigibilidade de licitação, os requisitos no credenciamento deverão ser objetivos, obedecendo sempre às regras previstas na Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública no que couber.

Os requisitos específicos serão relativos à habilitação e condições de participação, tendo por base as exigências dos arts. 27 a 32 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Destaca-se que, no âmbito federal, a Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais (CJU/MG) adota o posicionamento segundo o qual a contratação de pessoa física também está sujeita à comprovação, entre outras, de sua regularidade perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Sobre a matéria, confira-se o posicionamento exarado por meio da NOTA Nº AGU/CGU/NAJ/MG-20/2009-ALMS, *in verbis*:

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA. REGULARIDADE PERANTE O FGTS E O INSS. MEIOS DE COMPROVAÇÃO.

1. A contratação de pessoa física está sujeita à comprovação, dentre outros, de sua regularidade perante o INSS e o FGTS.

2. A vinculação ao RGPS decorre compulsoriamente do exercício de atividade remunerada e independe da vontade do segurado.

[...]

4. A comprovação da regularidade perante o INSS da pessoa física que exerce atividade remunerada é feita por meio da sua inscrição no RGPS e da prova da quitação das contribuições devidas (por meio, v.g., do carnê de pagamento, de extrato de débito ou de declaração emitida pela Receita Federal do Brasil).

5. A comprovação da regularidade perante o INSS da pessoa física empresária (sujeita, pois, ao registro comercial e à inscrição no CNPJ) que contrata terceiros é feita por meio de Certidão específica, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, quanto às contribuições sociais previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, às contribuições instituídas a título de substituição e às contribuições devi-

das, por lei, a terceiros, inclusive inscritas em dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social e da União, por ela administradas.

6. A comprovação da regularidade perante o INSS da pessoa física não empresária que contrata empregado doméstico ou outro segurado obrigatório do RGPS é feita por meio da inscrição deste no RGPS e da prova da quitação das contribuições devidas (por meio, v.g., do carne de pagamento, de extrato de débito ou de declaração emitida pela Receita Federal do Brasil).

7. A comprovação da regularidade perante o FGTS da pessoa física que não emprega terceiros é feita pela emissão de declaração nesse sentido, cuja constatação de falsidade sujeita o infrator às penalidades legais.

8. A comprovação da regularidade perante o FGTS da pessoa física que emprega terceiros é feita por meio de apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, emitido pela Caixa Econômica Federal.

9. Referências:

Nota Nº AGU/CGU/NAJ/MG-20/2009-ALMS;

Pareceres Nº AGU/CGU/NAJ/MG-1448/2008-ALMS e 1503/2008-MACV

Arts. 195, § 3º e 201 da Constituição

Arts. 10, 12, 15 e 30 da Lei nº 8.112/91

Arts 5º, 9º, 12, 20, 216 e 216-A do Decreto nº 3.048/99

Acórdãos TCU nº 198/2001 – 1ª Câmara, 260/2002 – Plenário, 3593/2007 – 1ª Câmara e 2994/2008 – 1ª Câmara. (BRASIL, 2009).

Ademais, no referido edital-padrão elaborado pela CJU/MG, também se exige para as pessoas físicas: a prova da quitação eleitoral, com base no art. 7º, § 1º, inciso III, do Código Eleitoral, combinado com o art. 146 do mesmo diploma; a prova do registro ou inscrição no Conselho de Classe respectivo; a comprovação de sua especialidade, entre outros.

Para as pessoas jurídicas, dentre as exigências legais presentes na Lei de Licitações, aplicáveis a qualquer contratação pública, destaca-se a exigência de prova do registro ou inscrição no Conselho de Classe respectivo, bem como os alvarás de localização, de funcionamento e de autorização sanitária.

É importante ressaltar que o gestor deverá observar, quando da exigência de especialidades, suas necessidades no caso concreto, tendo em vista as particularidades dos serviços a serem prestados e de cada profissão.

4. Conclusão

O credenciamento é um procedimento utilizado por alguns entes públicos como forma de complementar a estrutura básica de saúde por eles oferecida, através da contratação de pessoa física ou jurídica para atendimento de várias especialidades na rede de saúde, conforme regras de habilitação e de remuneração previamente definidas.

Assim, através deste instituto, a Administração privilegia o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Segundo afirma a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

No âmbito do direito administrativo, os temas que mais têm a ver com o respeito à dignidade da pessoa humana, como mínimo existencial, é o referente aos serviços públicos, especialmente os de caráter social, como saúde, educação, previdência, assistência, fundamentalmente. (DI PIETRO, 2013).

Logo, o credenciamento, como mecanismo de complementar a estrutura básica de saúde oferecida pelos entes públicos, constitui medida útil encontrada no direito administrativo para a concretização da dignidade da pessoa humana.

5. Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: 28 jan. 2015.

BRASIL. Decreto Federal nº 92.512, de 2 de abril de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D92512.htm. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16880.htm>. Acesso: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso: 15 jan. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 016.522/95-8. Rel.: Ministro Homero Santos. *DOU*, 28 dez. 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU 3567/2014, Plenário, 9 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-12-09;3567>>. Acesso em: 27 mai 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. NOTA Nº AGU/CGU/NAJ/MG -20/2009-ALMS, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 5. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2000.

FERRAZ, Luciano. *Licitações, estudos e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

PARANÁ. Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5844>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

DOI: 10.5935/1809-8487.20150015