

REGIME DE CREDENCIAMENTO

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

CONCEITO

Segundo o Blog Zenite: ¹

O credenciamento é sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

Assim, se não é possível limitar o número exato de contratados necessários, mas há a necessidade de contratar todos os interessados, não é possível estabelecer competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública.

ABRANGÊNCIA

A **Lei 15.608/2007** (Lei de Licitações do Paraná) permite a utilização do credenciamento para a contratação de **serviços**, quando o mesmo objeto possa ser executado simultaneamente por inúmeros prestadores, **pessoas físicas ou jurídicas**.

A **Portaria 2.567/2016-GM-Ministério da Saúde** permite o credenciamento de **pessoas jurídicas** para a execução de **ações e serviços de saúde** no Sistema Único de Saúde (SUS) quando houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável. ²

Modernamente, nos municípios paranaenses, o credenciamento é empregado especialmente para a contratação de pessoas **físicas** (profissionais) ou **jurídicas** (empresas) para o fornecimento de **serviços** nas áreas da **saúde** e da **assistência social**.

¹ <https://www.zenite.blog.br/afinal-o-que-e-credenciamento>.

² Há inúmeras hipóteses de credenciamento que não serão objeto do presente estudo. Por exemplo, o Departamento de Polícia Federal utiliza esse instrumento para a seleção e cadastramento de instrutores de armamento e tiro e armeiros.

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

O Estado do Paraná autoriza a utilização do credenciamento nos arts. 24 e 25 da **Lei 15.608/2007**, posteriormente regulamentados pelo **Decreto 4.507/2009**.

Lei 15.608/2007:

Art. 22. Para facilitar os procedimentos de seleção da proposta mais vantajosa, a Administração pode utilizar o sistema de registro de preços e o credenciamento, a serem regulamentados por decreto.

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.

§ 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.

Decreto 4.507/2009:

Art. 1º. Este Regulamento tem por objetivo definir características, condições, normas e competências para o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas nas situações em que o objeto a ser contratado pelo Estado do Paraná, através de seus órgãos e entidades, possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados.

§ 1º. O credenciamento não tem caráter exclusivo, podendo o órgão ou entidade contratante convocar, em igualdade de condições, todos os credenciados ao mesmo tempo ou, mediante sorteio ou rodízio, um ou mais de um credenciado para a realização do mesmo serviço, situação essa contemplada no art. 24 da Lei Estadual nº 15.608/2007, observadas as peculiaridades do serviço e do credenciado.

§ 2º. As atividades a serem atendidas pelo credenciamento necessitam de grande agilidade de execução e apresentam elevado grau de imprevisibilidade, abrangência, volume e complexidade, fatores estes que favorecem a utilização da presente modalidade de contratação.

Art. 4º. O credenciamento é um processo por meio da pré-qualificação, permanentemente aberto a todos os interessados, pessoa física e jurídicas, que atendam os requisitos estabelecidos no Edital e durante a vigência deste, que terá a sua duração de acordo com as disposições do art. 103 da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Art. 5º. O Edital de credenciamento conterà objeto específico, exigências de habilitação, em conformidade com o art. 73 da Lei Estadual nº 15.608/2007, exigências específicas de qualificação técnica (condições e requisitos mínimos de prestação para cada tipo de serviço), regras da contratação, valores fixados para remuneração por categoria de atuação, minuta de termo contratual e modelos de declarações.

Art. 6º. O Edital de credenciamento permanecerá disponível, durante toda sua vigência, em sítio eletrônico oficial e na sede do órgão ou da entidade contratante.

Art. 7º. A pré-qualificação de interessados será iniciada com o lançamento de Edital de Credenciamento, mediante aviso público no Diário Oficial do Estado, em jornal de circulação estadual, em sítio eletrônico oficial, podendo, ainda, ser veiculado em rádio ou televisão, a critério do órgão ou entidade contratante.

Art. 8º. O interessado deverá apresentar a documentação para avaliação pela Comissão de Credenciamento, segundo as regras descritas no Edital.

Art. 13. O interessado que atender a todos os requisitos previstos no Edital de Credenciamento será julgado habilitado na pré-qualificação e, portanto, credenciado no órgão ou entidade contratante, encontrando-se apto a prestar os serviços aos quais se candidatou, com vigência igual à do referido Edital.

Art. 17. O credenciamento não estabelece qualquer obrigação do órgão ou entidade contratante em efetivar a contratação do serviço, face à sua precariedade e, por isso, a qualquer momento, o credenciado ou o órgão ou entidade contratante poderá denunciar o credenciamento, inclusive quando for constatada qualquer irregularidade na observância e cumprimento das normas fixadas no Edital, neste Regulamento e na legislação pertinente, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.

Art. 22. O credenciado, conforme o art. 17 deste Regulamento, poderá solicitar seu descredenciamento a qualquer tempo, mediante o envio de solicitação escrita ao órgão ou entidade contratante, cujo deferimento deverá ocorrer no prazo máximo de 5 (cinco) dias. O pedido de descredenciamento não desincumbe o credenciado do cumprimento de eventuais contratos assumidos e das responsabilidades a eles atreladas, cabendo em casos de

irregularidade na execução do serviço a aplicação das sanções definidas neste Regulamento.

Art. 23. A demanda ou a quantidade estimada de trabalho a ser contratada pelo órgão ou entidade contratante poderá variar de acordo com o tipo de serviço a ser contratado ou a localidade onde será executado o serviço.

Art. 25. Caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a realização do serviço, ocasião em que se realizará uma convocação geral dos credenciados, será realizado sorteio para se alocar cada demanda, distribuída por padrões estritamente impessoais e aleatórios, observando-se sempre o critério de rotatividade.

§ único. O órgão ou entidade contratante observará, quando da alocação da demanda, as condições técnicas dos credenciados e do serviço, bem como a localidade ou região onde serão executados os trabalhos.

Art. 43. Expedido o Termo de Homologação emitido pelo órgão ou entidade contratante ou após a convocação geral de todos os credenciados, dar-se-á início ao processo de contratação através da emissão da ordem de serviço ou instrumento contratual equivalente.

Art. 44. O fato do credenciado ter sido sorteado na sessão pública de sorteio ou convocado para o atendimento de demanda não garante sua efetiva contratação pelo órgão ou entidade interessada na contratação.

Art. 68. O órgão ou entidade contratante, após atendidas, no que couber, às disposições do Decreto nº 897, de 31 de maio de 2007, pagará à contratada, pelo serviço executado, as importâncias fixadas no Edital de Credenciamento.

Art. 69. Os trabalhos serão pagos pelo número de horas ou fração desta ou, ainda, pelo serviço contratado, ou outro critério a ser adotado no Edital de Credenciamento.

Comentários:

a) a Lei 15.608/2007 e o Decreto 4.507/2009 **não** são de observância obrigatória pelos municípios paranaenses; ³ todavia, podem ser

³ Prevê a **Lei 15.608/2007**:

Art. 1º. Esta lei estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, observando as normas gerais sobre a matéria, expedidas pela União.

§ 1º. Subordinam-se às normas desta lei:

I - os órgãos da administração direta;

II - as autarquias, inclusive as em regime especial e as fundações públicas;

III - os fundos especiais, não personificados, pelo seu gestor;

IV - as sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades de direito privado, controladas direta ou indiretamente pelo Estado do Paraná, prestadoras de serviço público.

§ 2º. As empresas públicas e as sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, enquanto não for aprovado o estatuto jurídico a que se refere o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, podem editar regulamento próprio, o qual deve observar:

I - âmbito de aplicação restrito às atividades fins;

II - submissão a esta Lei da atividade administrativa e de apoio;

III - adoção dos princípios desta lei;

IV - aprovação pela autoridade máxima;

V - publicação na imprensa oficial; e

VI - atendimento às especificidades institucionais.

aplicados de forma **analógica** ou **subsidiária**, ou até mesmo **reproduzidos** na legislação local;

b) podem ser convocados, em igualdade de condições, todos os credenciados ao mesmo tempo ou, **mediante sorteio ou rodízio**, um ou mais de um credenciado para a realização do mesmo serviço, observadas as peculiaridades do serviço e do credenciado;

c) as atividades a serem atendidas pelo credenciamento necessitam de **grande agilidade de execução** e apresentam **elevado grau de imprevisibilidade, abrangência, volume e complexidade**;

d) o credenciamento representa um **processo de pré-qualificação**, permanentemente aberto a todos os interessados, pessoa física e jurídicas, que atendam aos requisitos estabelecidos no edital e durante a vigência deste;

e) **não** houve a fixação de prazo de vigência do **edital de credenciamento**; ⁴

f) a duração do **contrato de credenciamento** será de até **60 meses** se os serviços forem executados de forma contínua; ⁵

g) o **edital de credenciamento** conterá objeto específico, exigências de habilitação, exigências específicas de qualificação técnica (condições e requisitos mínimos de prestação para cada tipo de serviço),

§ 3º. As organizações sociais e demais entidades de natureza privada, quando aplicarem recursos financeiros oriundos dos setores públicos, devem:

II - promover aquisições e contratações com observância dos princípios desta lei;

⁴ É **confusa** a redação do **Decreto 4.507/2009**:

Art. 4º. O credenciamento é um processo por meio da pré-qualificação, permanentemente aberto a todos os interessados, pessoa física e jurídicas, que atendam os requisitos estabelecidos no Edital e durante a vigência deste, **que** terá a sua duração de acordo com as disposições do art. 103 da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Não se sabe se a partícula grifada "que" se refere à duração do contrato de credenciamento ou à vigência do edital de credenciamento.

Aparentemente, diz respeito à **extensão do contrato de credenciamento**, porque é disso que trata o art. 103 da **Lei 15.608/2007**:

Art. 103. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses;

⁵ Conforme o referido art. 103 da **Lei 15.608/2007**, que, evidentemente, reproduziu dispositivo contido na **Lei 8.666/1993**:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Note-se que o **§ 4º** não é mencionado na **Lei 15.608/2007**, todavia, prevê o **Decreto 4.507/2009**:

Art. 84. Os **casos omissos** serão resolvidos com base nos princípios gerais do direito administrativo e nas disposições constantes da Lei Estadual nº 15.608/2007 e da **Lei Federal nº 8.666/1993**

regras da contratação, valores fixados para remuneração por categoria de atuação, minuta de termo contratual e modelos de declarações;

h) o credenciamento **não** estabelece qualquer obrigação do órgão ou entidade contratante em efetivar a contratação do serviço;

i) o credenciado poderá solicitar seu **descredenciamento** a qualquer tempo;

j) a **demanda** ou a **quantidade estimada de trabalho** a ser contratada pelo órgão ou entidade contratante poderá variar de acordo com o tipo de serviço a ser contratado ou a localidade onde será executado o serviço;

k) caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a realização do serviço, será realizado **sorteio** para se alocar cada demanda, distribuída por padrões estritamente impessoais e aleatórios, observando-se sempre o critério de **rotatividade**;

l) o órgão ou entidade contratante observará, quando da **alocação da demanda**, as condições técnicas dos credenciados e do serviço, bem como a localidade ou região onde serão executados os trabalhos;

m) o **processo de contratação** será feito através da emissão da ordem de serviço ou instrumento contratual equivalente;

n) o fato do credenciado ter sido sorteado ou convocado para o atendimento de demanda **não** garante sua efetiva contratação pelo órgão ou entidade interessada na contratação;

o) os trabalhos serão pagos pelo número de horas ou fração desta ou, ainda, pelo serviço contratado, ou outro critério a ser adotado no edital de credenciamento.

LEGISLAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Ao longo do tempo, o **Ministério da Saúde** emitiu inúmeras **portarias** regulamentando a **participação complementar da iniciativa privada no SUS**:

Portaria 1.286/GM de 26 de outubro de 1993
Portaria 1.695/GM de 23 de setembro de 1994
Portaria 358/GM de 22 de fevereiro de 2006
Portaria 3.277/GM de 22 de dezembro de 2006
Portaria 1.034/GM de 5 de maio de 2010
Portaria 2.567/GM de 25 de novembro de 2016

Hipóteses fáticas:

PORTARIA	REQUISITOS
1.286/1993	Quando as disponibilidades da rede pública de serviços de saúde forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população. Somente depois de completada a plena utilização da capacidade instalada, em funcionamento, dos órgãos e entidades públicas federais, estaduais e municipais de assistência à saúde.
1.695/1994	Depois de esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde, pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta e fundacional.
358/2006	Quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços públicos de saúde e, comprovada e justificada a necessidade por meio de Plano Operativo da rede própria. Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional.
3.277/2006	Quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, e comprovada e justificada a necessidade de complementar sua rede e, ainda, se houver impossibilidade de ampliação dos serviços públicos. Uma vez esgotada sua capacidade de oferta de serviços públicos de saúde.
1.034/2010	Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área. Comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde. Haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.
2.567/2016	Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território.

Resumo:

- a) insuficiência ou exaurimento da capacidade instalada;
- b) impossibilidade de ampliação;
- c) necessidade de complementação.

Prestadores de serviços:

PORTARIA	PRESTADORES DE SERVIÇOS
1.286/1993	Entidade sem fim lucrativo ou filantrópica Empresa com fim lucrativo
1.695/1994	Entidade sem fim lucrativo ou filantrópica (preferência) Empresa com fim lucrativo (por exclusão, porém, não é mencionada na portaria)
358/2006	Entidade sem fim lucrativo ou filantrópica (preferência, mas somente para pactuação de convênio) Organização social Empresa com fim lucrativo
3.277/2006	Entidade sem fim lucrativo ou filantrópica (preferência, mas somente para pactuação de convênio) Empresa com fim lucrativo
1.034/2010	Entidade sem fim lucrativo ou filantrópica (preferência, mas somente para pactuação de convênio) Empresa com fim lucrativo
2.567/2016	Entidade sem fim lucrativo ou filantrópica (preferência, mas somente para

	pactuação de convênio) Empresa com fim lucrativo
--	---

Resumo: ⁶

- a) entidade sem fim lucrativo;
- b) entidade filantrópica; ^{7 8}
- c) empresa com fim lucrativo.

Instrumentos de contratação:

PORTARIA	INSTRUMENTOS
1.286/1993	Contrato administrativo , para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica e empresa com fim lucrativo.
1.695/1994	Convênio , para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica. A portaria não menciona a forma de contratação de empresa com fim lucrativo.
358/2006	Convênio , para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica. Contrato de gestão , para organização social, quando o objeto do contrato for a transferência de gestão de um órgão estatal. Contrato administrativo , para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando houver impossibilidade e/ou desinteresse na pactuação de convênio.

⁶ Com base na Portaria 2.567/2016, que **não** faz referência a "organização social". No entanto, a teor da **Lei 9.637/1998**, a qualificação "**organização social**" (OS) poderá ser concedida a pessoa jurídica de direito privado, sem fim lucrativo, cuja atividade seja dirigida à saúde (art. 1º). Outrossim, a **Lei 9.790/1999** informa que a qualificação "**organização da sociedade civil de interesse público**" (OSCIP) poderá ser atribuída a pessoa jurídica de direito privado, sem fim lucrativo, que atue na promoção gratuita da saúde (art. 3º, inciso IV).

⁷ A "entidade filantrópica" é uma espécie de "entidade sem fim lucrativo" que possui **certidão de filantropia** emitida pelo governo federal, o que a **isenta** do recolhimento de imposto de renda (IR), contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), programa de integração social (PIS – sobre as receitas), contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS – atividades próprias) e contribuição patronal do INSS.

⁸ Há também a qualificação de "entidade beneficente", que, quando concedida a instituição de assistência social, também isenta o recolhimento da contribuição patronal ao INSS (CF, art. 195, § 7º). Consta na **Lei 12.101/2009**: Art. 1º. A certificação das entidades beneficentes de assistência social [CEBAS] e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei. Logo, o conceito de "assistência social" é **amplo** e abrange também **saúde e educação**. A distinção entre "filantropia" e "beneficência" encontra-se no voto do ministro Moreira Alves emitido na ADI 2.028-5: Assim, entidade que atua em benefício de outrem com dispêndio do seu próprio patrimônio sem contrapartida é entidade filantrópica, mas não deixa de ser beneficente a que, sem ser filantrópica, atua sem fins lucrativos e no interesse de outrem. Por isso, sendo entidade beneficente o gênero, pode-se concluir que toda entidade filantrópica é beneficente, mas nem toda entidade beneficente é filantrópica. Assim, § 7º do artigo 195 ao utilizar o vocábulo entidade beneficente se refere a essas duas espécies, sendo que, quanto às que atuam no setor de saúde, o conceito de beneficência, como visto, é explicitado no § 1º do art. 199, que distingue a entidade filantrópica da entidade sem fins lucrativos e considera ambas merecedoras do mesmo tratamento. Portanto, quando a Lei 9.732 o impõe o requisito da entidade da gratuidade exclusiva está restringido o conceito constitucional de entidade beneficente que não se confunde com entidade filantrópica. (...) É evidente que, tais entidades, para serem beneficentes, teriam que ser filantrópicas (...), mas não exclusivamente filantrópicas (...), esse benefício concedido pelo § 7º do art. 195 não o foi para estimular a criação de entidades exclusivamente filantrópicas, mas, sim, das que, também sendo filantrópicas sem o serem integralmente (...). Confira-se, a respeito do assunto, o artigo "Entidade filantrópica e reforma trabalhista: contribuições críticas", escrito por Leonardo Emrich Sá Rodrigues da Costa, disponível em <https://jus.com.br/artigos/70096/entidade-filantrópica-e-reforma-trabalhista-contribuicoes-criticas>.

	<p>Contrato administrativo, para organização social, quando o objeto for a contratação de serviços.</p> <p>Contrato administrativo, para empresa com fim lucrativo.</p>
3.277/2006	<p>Convênio, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços/promoção da saúde à população.</p> <p>Contrato administrativo, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando o objeto for a mera compra de serviços ou quando houver impossibilidade e/ou desinteresse na pactuação de convênio.</p> <p>Contrato administrativo, para empresa com fim lucrativo.</p>
1.034/2010	<p>Convênio, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde.</p> <p>Contrato administrativo, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando o objeto for a compra de serviços de saúde ou quando houver impossibilidade e/ou desinteresse na pactuação de convênio.</p> <p>Contrato administrativo, para empresa com fim lucrativo.</p>
2.567/2016	<p>Convênio, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde.</p> <p>Contrato administrativo, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando o objeto for a compra de serviços de saúde ou quando houver impossibilidade e/ou desinteresse na pactuação de convênio.</p> <p>Contrato administrativo, para empresa com fim lucrativo.</p> <p>Credenciamento, precedido de chamamento público, para empresa com fim lucrativo, quando houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável.</p>

Resumo: ⁹

a) convênio, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde;

b) contrato administrativo, para entidade sem fim lucrativo ou filantrópica, quando o objeto for a compra de serviços de saúde ou quando houver impossibilidade e/ou desinteresse na pactuação de convênio, e para empresa com fim lucrativo;

c) **credenciamento**, para empresa com fim lucrativo, quando houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável. ¹⁰

Comentários:

1) a Portaria 2.567/2016 (e as anteriores) deveria ter utilizado somente as nomenclaturas "entidade sem fim lucrativo" e "empresa com fim lucrativo";

⁹ Com base na Portaria 2.567/2016, que **não** faz referência a "contrato de gestão" com organização social.

¹⁰ Embora a Portaria 2.567/2016 não mencione, é lícito concluir que as entidades sem fins lucrativos também poderão participar do credenciamento, quando houver impossibilidade e/ou desinteresse na pactuação de convênio.

2) com efeito, o título ou qualificação “entidade filantrópica”, “entidade beneficente”, “organização social” e “organização da sociedade civil de interesse público” somente é concedido a **entidade sem fim lucrativo**; logo, trata-se de uma simples relação espécie-gênero; ^{11 12}

3) a possibilidade de utilização do **credenciamento** apareceu tardiamente, somente na Portaria 2.567/2016;

4) curiosamente, a Portaria 2.567/2016 (e as antecedentes) **não** faz menção à contratação de profissionais de saúde, isto é, **pessoas físicas**; no entanto, dispõe a **Lei 8.080/1990**:

Art. 20. Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de **profissionais liberais, legalmente habilitados**, e de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde.

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, **o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada**.

§ único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

5) não há razão, portanto, para a exclusão dos profissionais liberais da participação complementar no SUS, nas modalidades **contrato administrativo** e **credenciamento**.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Há muito tempo, principalmente nos pequenos municípios, a prestação de serviços assistenciais tem a expressiva participação de entidades sem fins lucrativos, por exemplo:

a) acolhimento de crianças e adolescentes em razão de medidas protetivas aplicadas pelo conselho tutelar, Ministério Público ou Judiciário – abrigos e casas-lares;

b) acolhimento de idosos – asilos;

c) atendimento de pessoas com deficiência – APAE’s; ¹³

¹¹ As qualificações “organização social” e “organização da sociedade civil de interesse público” somente podem ser atribuídas a pessoas jurídicas de direito privado. Todavia, o título de “entidade filantrópica” poderá ser concedido tanto a pessoas jurídicas de direito privado como de direito público, sendo o reconhecimento mais almejado, porque dispensa a entidade do recolhimento da contribuição patronal ao INSS, porém, e provavelmente por esse motivo, também é o mais difícil de conquistar.

¹² Segundo o voto do ministro Moreira Alves proferido na ADI 2.028-5: Por isso, sendo entidade beneficente o gênero, pode-se concluir que toda entidade filantrópica é beneficente, mas nem toda entidade beneficente é filantrópica.

¹³ As APAE’s também atuam na área da “educação especial” – art. 58 e ss. da LDB.

d) proteção à maternidade e à infância – APMI's.

Até recentemente, para o oferecimento desses serviços, prevalecia a utilização do **convênio**, por força de previsão contida na **Lei 4.320/1964**:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de **subvenções sociais** visará a **prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional**, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

§ único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Embora a lei autorize o emprego da subvenção social para a obtenção de serviços médicos e educacionais, nessas áreas o poder público tem uma atuação mais forte e abrangente, de sorte que foi na seara da assistência social que o instrumento floresceu, e onde, em regra, **é mais vantajoso subsidiar as entidades existentes do que implantar estruturas próprias**.

Atualmente, esse tipo de cooperação é regulado pela **Lei 13.019/2014**, que criou mecanismos bastante avançados:^{14 15}

1) termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação: instrumentos por meio do qual são formalizadas as parcerias e estabelecidos os objetivos e metas;

2) chamamento público: procedimento destinado a selecionar o parceiro privado (chamado de "organização da sociedade civil" – OSC);

3) comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar os chamamentos públicos;

4) comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas.

¹⁴ A utilização do "termo de convênio" foi abandonada. No entanto, a nomenclatura "subvenção social" continua a ser empregada e serve para identificar a natureza da despesa nos planos de contas e orçamentos públicos.

¹⁵ Estes instrumentos estão previstos no art. 2º, incisos VII, VIII, VIII-A, X, XI e XII. O art. 3º informa que a lei **não** se aplica aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para participação complementar no SUS, aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais e aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público.

É **improvável** que, no âmbito da assistência social, o credenciamento atinja o prestígio conquistado na área da saúde, por que:

a) falta, na assistência social, a edição de uma norma semelhante à Portaria 2.567/2016-GM do Ministério da Saúde;

b) a assistência social não é atrativa para as empresas com finalidades lucrativas, em consequência, prepondera a participação de entidades sem fins lucrativos, e, para essas, é **preferível** a utilização das **parcerias** previstas na Lei 13.019/2014.

Em consequência, a prestação de serviços assistenciais por **pessoas físicas** representa o terreno fértil onde o credenciamento realmente tem utilidade.

SAÚDE – JURISPRUDÊNCIA DO TCE-PR

Pesquisa realizada no site do **TCE-PR** logrou encontrar as seguintes decisões que fazem referência à utilização do credenciamento na área da **saúde**:

Resolução nº 1420/2004 Protocolo nº: 4266/02 Origem: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE IGUAÇU DE MEDIANEIRA Interessado: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE IGUAÇU DE MEDIANEIRA Assunto: CONSULTA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por unanimidade, RESOLVE: Responder à presente Consulta, acerca do credenciamento de prestadores de serviços médicos-hospitalares, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, com o aditamento do voto escrito do Conselheiro RAFAEL IATAURO. Participaram da Sessão os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES. Presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal KATIA REGINA PUCHASKI. Sala das Sessões, 18 de março de 2004. HENRIQUE NAIGEBORN Presidente

Resolução nº: 5351/2004 Protocolo nº: 127911/03 Origem: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DE PARANAÍ Interessado: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DE PARANAÍ Assunto: CONSULTA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE: Responder a presente Consulta, pela possibilidade de contratação direta de prestadores de serviços médicos especializados, por meio de contrato ou pelo sistema do credenciamento, desde que respeitados os valores da tabela Sistema Único de Saúde - SUS, nos termos dos Pareceres nºs 273/03 e 10568/04, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, com as seguintes observações: I - O credenciamento, desde que observadas as normas legais do SUS, bem como, da própria Lei de Licitações, é procedimento que atende aos princípios legais. II - Sendo o Consórcio o administrador local do SUS, cabe a ele todas as atribuições conferidas pela Constituição, podendo credenciar médicos e unidades de saúde, tal qual os Municípios, independentemente de licitação, nos moldes do SUS. III - A dificuldade da administração em prestar um serviço de saúde não pode servir de motivo para a transgressão de dispositivos constitucionais. IV - A aplicação da lei de

licitações é acessória, pois o mais pertinente seria tratar do concurso público para a investidura de cargos públicos. V - O Credenciamento não pode ser tratado como regra, mas ser adotado em caráter suplementar, após a realização de concurso público. Participaram da Sessão os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG, e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI. Presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER. Sala das Sessões, 10 de agosto de 2004. HENRIQUE NAIGEBORN Presidente

ACÓRDÃO N° 1633/08 - Tribunal Pleno PROCESSO N°: 408048/08 ORIGEM: MUNICÍPIO DE CASCAVEL INTERESSADO: LISIAS DE ARAUJO TOMÉ ASSUNTO: CONSULTA RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO Consulta - contratação de profissionais de saúde pela via do credenciamento - possibilidade, em caráter secundário ao atendimento prioritário do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Trabalho para realização de Concursos Públicos. ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade em: Responder a presente Consulta formulada pelo prefeito do Município de Cascavel, seguindo as manifestações da Diretoria de Contas Municipais e do Ministério Público junto a este Tribunal, nos seguintes termos: I - É possível a realização de credenciamento de Clínicas Médicas especializadas para atendimento médico diretamente à população, nos termos da Lei 8.666/93? Sim, tal medida, porém, deve ser adotada em caráter suplementar, devendo ser respeitado o Termo de Ajuste firmado com o Ministério Público do Trabalho. Quanto ao credenciamento, devem ser observados os valores da tabela do Sistema Único de Saúde, conforme jurisprudência desta Corte; II - Esses serviços poderiam ser prestados em locais indicados pela Secretaria de Saúde, tais como: Postos de Saúde, PAC's e outras unidades de Saúde em dias e horários determinados em edital? Sim, conforme explanado na instrução. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA. Sala das Sessões, 13 de novembro de 2008 - Sessão n° 41. HERMAS EURIDES BRANDÃO Conselheiro Relator NESTOR BAPTISTA Presidente

ACÓRDÃO N° 789/09 - Tribunal Pleno PROCESSO N°: 531044/08 ORIGEM: MUNICÍPIO DE PINHALÃO INTERESSADO: VALDOMIRO TEIXEIRA FRAIZ ASSUNTO: CONSULTA RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO EMENTA: CONSULTA. CREDENCIAMENTO. CONTRATAÇÃO DIRETA. COMPETIÇÃO INVIÁVEL. INEXIGIBILIDADE. INDEPENDENTE DA ORIGEM DO RECURSO. LEGALIDADE. ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em: Responder a presente Consulta, nos termos ora apresentados. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO (voto vencedor). O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da referida Consulta (voto vencido). Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA. Sala das Sessões, 13 de agosto de 2009 - Sessão n° 29. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO Conselheiro Relator HERMAS EURIDES BRANDÃO Presidente

PROCESSO N.º: 1124148/14 ASSUNTO: CONSULTA ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO VALE DO IGUAÇU DE UNIÃO DA VITORIA INTERESSADO: MARISA DE FÁTIMA ILKIU DE SOUZA RELATOR: CONSELHEIRO

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL ACÓRDÃO N.º 1467/16 - Tribunal Pleno Consulta. Consórcio Intermunicipal de Saúde. Credenciamento de prestadores de serviços de saúde. Pagamento de FGTS a servidores comissionados. Controle Interno. Conhecimento e resposta. ACORDAM Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em: I. Conhecer da presente Consulta, formulada pela Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória - CISVALI, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos; II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno; III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 7 de abril de 2016 - Sessão n.º 12. JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL Conselheiro Relator IVENS ZSCHOERPER LINHARES Vice-Presidente no exercício da Presidência

PROCESSO N.º: 355157/19 ASSUNTO: CONSULTA ENTIDADE: CONSORCIO PUBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DA AMUSEP - PROAMUSEP INTERESSADO: ROGERIO APARECIDO BERNARDO RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA ACÓRDÃO N.º 3733/20 - Tribunal Pleno Consulta. Contratação de prestadores de serviços médicos junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, mediante credenciamento público ou, na impossibilidade, por meio de pregão. Resposta. ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em: I - Conhecer a Consulta apresentada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, com base nas razões supra e acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, para respondê-la nestes termos: (i) é lícita a contratação de pessoas físicas e jurídicas, via credenciamento público, para prestação de serviço médico junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, em caráter complementar, quando o quadro funcional for insuficiente para atender a demanda e desde que comprovada a impossibilidade de sua ampliação; (ii) é possível a contratação de profissionais para prestação de serviços médicos junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU na ausência do cargo de médico no quadro próprio de servidores, de forma excepcional, diante da previsão contida no art. 37, II, da Constituição Federal, não se eximindo os gestores das responsabilidades por tal ausência; (iii) a acumulação de vínculos pelo servidor público lotado no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU que se credencia, como pessoa física ou por intermédio de pessoa jurídica, para a prestação de serviço médico junto à entidade responsável pelo gerenciamento do serviço encontra óbice no art. 9º, inciso III, da Lei Federal n.º 8.666/1993, sendo admitida somente em situação excepcional, observados os requisitos fixados nos Acórdãos n.º 549/11-STP e n.º 201/20-STP, quais sejam: "(i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado"; (iv) na excepcional hipótese de cabimento do

credenciamento de médico ocupante de cargo público, não é possível impor limitação à jornada de trabalho, mas deve a entidade contratante averiguar a compatibilidade de horários, competindo ao gestor a responsabilidade pelo controle da frequência de seus servidores e do cumprimento dos contratos, tanto em relação à efetiva prestação do serviço quanto à sua qualidade; (v) inexistente impedimento ao credenciamento, junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, de prestadores de serviços médicos já credenciados perante outra entidade pública, salientando-se que, apesar de não serem cabíveis limitações à jornada de trabalho dos profissionais, compete ao gestor fiscalizar o efetivo cumprimento quantitativo e qualitativo do objeto contratado; (vi) é inviável a utilização de procedimento licitatório na modalidade pregão para contratação de profissionais para prestação de serviços médicos junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, por não se enquadrar, dito objeto, na definição de serviços comuns de que trata a Lei Federal nº 10.520/2002; II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca - SJB para as devidas anotações, bem como, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo - DP. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA. Tribunal Pleno, 9 de dezembro de 2020 - Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 40. IVAN LELIS BONILHA Conselheiro Relator FABIO DE SOUZA CAMARGO Vice-Presidente no exercício da Presidência

Comentários:

1) a primeira decisão é de **2004**, demonstrando que o credenciamento é utilizado há bastante tempo no Estado do Paraná;

2) encontra-se autorizado o credenciamento de **pessoas físicas e jurídicas**.

ASSISTÊNCIA SOCIAL – JURISPRUDÊNCIA DO TCE-MT

Foi localizada decisão do **TCE-MT** que autoriza a contratação de **instrutores (oficineiros)** através de credenciamento:

Processo nº 22.816-8/2015 Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE Assunto: Consulta Relator: Conselheiro VALTER ALBANO Sessão de Julgamento: 16-12-2015 - Tribunal Pleno RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 28/2015-TP Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. CONSULTA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CREDENCIAMENTO. PRESTADORES DE SERVIÇOS. É possível a contratação de prestadores de serviços pessoas físicas, mediante credenciamento, para atender programas federais na área de assistência social, quando demonstrado o interesse público e desde que sejam observados, rigorosamente, os princípios estabelecidos no caput do art. 3º da Lei 8.666/93, além de procedimentos próprios e outros que forem estabelecidos em edital e/ou regulamento. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 22.816-8/2015. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO

GROSSO, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 7.334/2015 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que é possível a contratação de prestadores de serviços pessoas físicas, mediante credenciamento, para atender programas federais na área de assistência social, quando demonstrado o interesse público e desde que sejam observados, rigorosamente, os princípios estabelecidos no caput do art. 3º da Lei 8.666/93, além de procedimentos próprios e outros que forem estabelecidos em edital e/ou regulamento. Encaminhe-se ao consulente cópia dos Pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br. Participaram do julgamento os Conselheiros WALDIR JÚLIO TEIS - Presidente, ANTONIO JOAQUIM, DOMINGOS NETO e SÉRGIO RICARDO, a Conselheira Interina JAQUELINE JACOBSEN, e o Conselheiro Substituto ISAIAS LOPES DA CUNHA, que estava substituindo o Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI. Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral Substituto WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR. Publique-se. Sala das Sessões, 16 de dezembro de 2015.

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CONTRATO DE ADESÃO

Encontra-se pacificado o entendimento de que o credenciamento constitui uma hipótese de **inexigibilidade de licitação** em decorrência de "**inviabilidade de competição**" – Lei 8.666/1993, art. 25, "caput".

O motivo é simplório: **não há disputa de preços**.

Com efeito, é a administração quem fixa os preços, cabendo aos interessados, unicamente, aceitá-los ou não.

Por consequência, os prestadores de serviços firmarão "**contratos com cláusulas uniformes**" (CF, art. 54, inciso I, alínea "a"), também denominados "**contratos de adesão**", por serem imutáveis e válidos para qualquer contratado.

Daí advém uma repercussão interessante: poderão participar do credenciamento os profissionais de saúde que, ao mesmo tempo, sejam servidores públicos ou agentes eletivos, desde que haja **compatibilidade de horários**.

Nesse sentido, a jurisprudência do **TCE-PR**:

Consulta. Contratação de médico eleito vereador para prestar serviços ao município. Impossibilidade por não se tratar de contrato de cláusulas uniformes, conforme exige o art. 54, I, "a" da Carta Magna. Vedação estendida aos vereadores, por força do art. 29, IX da Constituição Federal. (protocolo 35522/1997, Resolução 8784/1997)

Consulta. Possibilidade de médico, eleito vereador, exercer ambas as funções, mesmo sendo diretor proprietário de estabelecimento hospitalar conveniado com o SUS, desde que sejam observadas em relação ao contrato as cláusulas uniformes.
(protocolo 475441/1996, Resolução 1265/1997)

Consulta. Possibilidade de vereador, na qualidade de diretor-proprietário de estabelecimento hospitalar celebrar convênio com a Prefeitura Municipal para prestação de consultas médicas, recebendo por tais serviços conforme tabela remuneratória do SUS, desde que o contrato seja obediente a cláusulas uniformes.
(protocolo 11378/1995, Resolução 4753/1995)

Consulta. Contratação de médico para prestação de serviços decorrentes de convênio existente com o SUS, no caso do município possuir apenas um hospital particular, do qual é sócia proprietária a única médica pediatra, em exercício de mandato de vereadora. Possibilidade da contratação, em caráter temporário, observando-se o devido certame licitatório e que o contrato seja obediente às cláusulas uniformes.
(protocolo 21673/1994, Resolução 7843/1994)

Consulta. Contratação de médico para prestação de serviços ao Município, através de licitação, sendo referido profissional ocupante do cargo de Vereador. Impossibilidade, de acordo com o art. 20, I, "a" da Lei Orgânica Municipal. Ressalva-se, entretanto, que há possibilidade da contratação proposta pelo consulente, desde que se trate de contrato com cláusulas uniformes.
(protocolo 11699/1994, Resolução 4142/1994)

Consulta. Impossibilidade de realização de convênio entre a administração municipal de saúde e estabelecimento hospitalar de propriedade de detentor de mandato eletivo, conforme CF/88, art. 54, I, "a" e II, "a", e face o contrato pretendido não ser de cláusulas uniformes.
(protocolo 11923/1995, Resolução 8425/1995)

Consulta. 1. No caso de empresas integradas por parentes, ascendentes, descendentes ou colaterais de Vereadores, contratarem com o Município, não haverá incompatibilidade negocial, exceto quando os Edis, através de interposta pessoa, permanecerem vinculados ao negócio. 2. Empresas pertencentes a cônjuges, parentes, ascendentes, descendentes ou colaterais do Vice-Prefeito não devem negociar com o Município, face à possibilidade daquele substituir o Prefeito. 3. Empresas integradas por servidores só não podem negociar com o Município se os mesmos forem diretores ou conselheiros das mesmas. 4. Mesmo mediante prévio processo licitatório o Município não poderá contratar com empresas com as quais tenha incompatibilidade negocial, porquanto contrato administrativo não é considerado contrato de cláusulas uniformes, conforme a Resolução n. 38.121/93-TC.
(protocolo 9890/1994, Resolução 5782/1994)

CREDENCIAMENTO – ORIENTAÇÕES GERAIS

Recomenda-se a adoção dos parâmetros fornecidos pelo **Decreto 4.507/2009-PR**, adequando-os às peculiaridades locais, se necessário.

Em linhas gerais, o regime de credenciamento ostenta as seguintes **especificidades**:

a) livre acesso de qualquer prestador de serviço (pessoa física ou jurídica) que atue nas áreas e/ou especialidades que o município pretende credenciar;

b) a quantidade de procedimentos e/ou atendimentos, diários e/ou mensais, ajustada com cada credenciado, deverá levar em conta a capacidade instalada do prestador de serviço, a demanda de pacientes e a programação da secretaria municipal de saúde;

c) a remuneração pelos serviços prestados deverá ser previamente estabelecida no edital de chamamento público ou de credenciamento;^{16 17}

d) os prestadores de serviços assinarão contratos com cláusulas uniformes ou contratos de adesão, imutáveis e válidos para qualquer contratado;¹⁸

e) caso haja mais de um prestador de serviço habilitado para a mesma área e/ou especialidade, os atendimentos e/ou procedimentos deverão, preferencialmente, ser distribuídos em sistema de rodízio, conforme escala a ser discricionariamente editada pela secretaria municipal de saúde;

f) o simples credenciamento não gera direito à participação no sistema de rodízio; a inclusão do prestador de serviço, bem como a fixação da quantidade de atendimentos e/ou procedimentos, diários e/ou mensais, dependerão de decisão discricionária da secretaria municipal de saúde;

g) poderão participar do credenciamento os profissionais de saúde que, concomitantemente, sejam servidores públicos ou agentes eletivos, desde que haja compatibilidade de horários;¹⁹

h) na hipótese de credenciamento de **pessoa física**:

¹⁶ No caso de serviços e procedimentos na área da saúde, determina a Portaria 2.567/2016-GM-Ministério da Saúde (art. 3º, § 6º): Para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos do SUS.

¹⁷ O credenciamento **não** se destina apenas à prestação de serviços de **natureza pessoal**. Por exemplo, na área da saúde, poderão ser contratadas todas as intervenções previstas na tabela SUS (exceto aquisição de medicamentos): ações de promoção e prevenção em saúde, procedimentos com finalidade diagnóstica, procedimentos clínicos, procedimentos cirúrgicos, transplantes de órgãos, tecidos e células, implantação de órteses, próteses e materiais especiais, e ações complementares de atenção à saúde. <http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp>.

¹⁸ Obviamente, os contratos não serão perfeitamente idênticos, pois existirão diferenças quanto ao objeto do credenciamento e ao preço, todavia, tais variáveis **não** serão objeto de negociação entre a administração e os prestadores de serviços.

¹⁹ O credenciado **não** poderá atender durante o horário em que cumpre as tarefas inerentes à função pública.

h.1) o credenciado deverá ser tratado como "**autônomo**", ou seja, **não** tem vínculo de subordinação com o município; ²⁰

h.2) o credenciado **não** tem direito aos benefícios e vantagens concedidos a servidores públicos (férias, terço de férias, décimo terceiro salário, horas extraordinárias, adicionais de insalubridade e periculosidade, etc.).

CRENCIAMENTO - RISCOS - RECLAMATÓRIAS TRABALHISTAS

Os atendimentos e/ou procedimentos poderão ser prestados e/ou executados:

a) no estabelecimento do credenciado ou em outro local indicado por ele;

b) em prédios ou instalações pertencentes ao município, ou utilizando equipamentos públicos.

Na segunda hipótese, há o risco de o município tornar-se réu em **reclamatória trabalhista**, especialmente se a prestação de serviços for de natureza pessoal, contínua e, eventualmente, com algum grau de subordinação a agentes públicos.

Há **dois** enquadramentos possíveis perante a **Justiça do Trabalho**:

1) o credenciamento de **pessoa física**, ou seja, a contratação direta do prestador de serviços, ocasiona, no máximo, o pagamento de **salários e FGTS**, a teor da **Súmula 363-TST**:

CONTRATO NULO. EFEITOS.

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e §2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

²⁰ Nesse caso, o credenciamento se equipara à **locação civil de serviços** (CC, art. 593 e ss.). Confira-se o conceito de "**profissional autônomo**" - NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 264/265: Trabalhador autônomo, como vimos, é aquele que não transfere para terceiro o poder de organização da sua atividade. Assim, auto-organizando-se, não se submete ao poder de controle e ao poder disciplinar de outrem. O autônomo exerce atividade econômico-social por sua iniciativa, sua conveniência ou os imperativos das circunstâncias, de acordo com o modo de trabalho que julga adequado aos fins a que se propõe. Autônomo é o médico no seu consultório, o dentista na mesma situação, o vendedor, qualquer profissional não-subordinado.

2) o credenciamento de **pessoa jurídica**, isto é, a prestação de serviços através de interposta pessoa, permite a responsabilização subsidiária do município quanto a **todas** as verbas trabalhistas eventualmente inadimplidas pela empresa terceirizada, nos termos da **Súmula 331-TST**:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n° 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n° 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Por consequência, no caso de **prestação de serviços de natureza pessoal e contínua**, recomenda-se a utilização do credenciamento na modalidade **pessoa física**, ou, alternativamente, no caso de **pessoa jurídica**:

i) sempre que possível, deverá ser exigida a execução dos serviços pelos próprios **sócios** da empresa;

ii) em qualquer situação, deverá ser promovida a "**fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora**", consoante o item V da Súmula 331-TST, de sorte a afastar a responsabilidade subsidiária do município.²¹

²¹ A respeito da fiscalização dos contratos de terceirização, recomenda-se a aplicação dos procedimentos previstos na **Instrução Normativa 5/2017** do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,

Note-se que, no caso de credenciamento de **pessoa física**, a remuneração deverá ser paga através de recibo de pagamento de autônomo – RPA e deverá ser retido o ISS e recolhida a contribuição patronal ao INSS.

CRENCIAMENTO – RISCOS – DESPESA – INCLUSÃO NO ÍNDICE DE PESSOAL

O tema é deveras **controvertido** e **extenso**, todavia, é necessário tecer alguns comentários a respeito: ²²

a) eventualmente, o TCE-PR poderá incluir o credenciamento no índice da despesa com pessoal, se restar caracterizada a hipótese de “contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos” – LRF, art. 18, § 1º; ²³

b) é **difícil** delimitar o conceito de “**terceirização substitutiva**”, existindo inúmeras **variáveis** a serem consideradas:

CRITÉRIO	POSSIBILIDADES
Natureza da atividade	Atividade-meio Atividade-fim
Duração da atividade	Atividade temporária Atividade precária Atividade permanente
Custeio da atividade	Recursos próprios Recursos externos
Importância da atividade	Atividade auxiliar Atividade essencial

especialmente: a) retenção/bloqueio de faturas e pagamento direto ou depósito em consignação das verbas trabalhistas – Anexo VII-B, item 1.2, alínea “d”, e item 1.3; b) adoção das modalidades fiscalizatórias chamadas “gestão da execução do contrato”, “fiscalização técnica”, “fiscalização administrativa”, “fiscalização setorial” e “fiscalização pelo público usuário” (art. 40, incisos I a V, e Anexos VIII-A e VIII-B). A implantação, efetiva execução e documentação dos procedimentos fiscalizatórios descritos no **Anexo VIII-B** são essenciais para o afastamento da responsabilidade subsidiária do ente público.

²² Para um estudo mais aprofundado, confira-se a apostila “Terceirização e Índice da Despesa com Pessoal”, de autoria deste articulista, disponível em <https://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/terceirizacao%20e%20indice%20da%20despesa%20com%20pessoal%20-%20APOSTILA.pdf>.

²³ Lei Complementar 101/2000:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Em regra, a despesa com credenciamento é contabilizada no elemento de despesa **339036** (outros serviços de terceiros – pessoa física) e **339039** (outros serviços de terceiros – pessoa jurídica), que **não** integram o índice da despesa com pessoal. No caso de terceirização substitutiva de mão-de-obra administrativa, deve ser utilizado o elemento de despesa **339034** (outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização), que compõe o índice da despesa com pessoal.

Pessoalidade na execução da atividade	Terceirização de mão-de-obra Terceirização de serviços
Substitutividade de servidor público	Terceirização substitutiva Terceirização não substitutiva
Autonomia na execução da atividade	Atividade subordinada Atividade autônoma
Local de execução da atividade	Instalações públicas Instalações privadas ou da terceirizada
Qualificação do executor da atividade	Pessoa física Pessoa jurídica
Previsão legal de execução indireta	Terceirização admitida Terceirização recomendada Terceirização proibida

c) em geral, o enquadramento é **casuístico** e depende do exame das peculiaridades do caso concreto;

d) na **saúde**, prevalece o entendimento de que:

d.1) incumbe ao município executar **diretamente** as ações e serviços públicos de saúde integrantes da denominada "atenção básica" (ou "atenção primária");

d.2) a terceirização **não** é vedada, porém, as despesas decorrentes compõem o índice de pessoal;

d.3) as ações e serviços públicos de saúde que integram a atenção básica encontram-se na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) – Portaria 2.436/2017-GM do Ministério da Saúde;

e) alternativamente, pode-se fazer o enquadramento por **exclusão**, ou seja, definir o que **não** é saúde básica: ²⁴

e.1) **plantões médicos**: atendimento fora do horário normal de expediente – noturno, finais de semana e feriados; atendimento de urgência e emergência; desde que não sejam custeados por recursos oriundos do PNAB;

e.2) **médicos especialistas**: atenção secundária e terciária; especialidades médicas em geral; desde que não sejam custeados por recursos oriundos do PNAB; ²⁵ ²⁶ no caso de especialidades médicas, é recomendável a utilização de **consórcios intermunicipais de saúde**;

f) na **assistência social**, deverão ser adotados os parâmetros de análise chamados "duração da atividade" e "custeio da atividade"; se a atividade é temporária ou precária (por exemplo, se integra um projeto

²⁴ TCE-PR, Acórdão 2869/15-2C, processo 389812/15, município de Guaporema.

²⁵ Atenção básica (ou primária): médico generalista ou especialista em saúde da família ou médico de família e comunidade. Atenção secundária e terciária: médicos de outras especialidades.

²⁶ Despesas com direção clínica (hospital, por exemplo) e auditoria médica (AIH's, por exemplo) **não** entram no índice de pessoal.



específico do prefeito, sem garantia de continuidade até o final do mandato ou no próximo governo) ou se a manutenção é feita com recursos de terceiros (geralmente, Estado ou União Federal, através de convênio), a despesa com o credenciamento **não** deverá ser lançada no índice da despesa com pessoal.