



PARECER JURÍDICO

Modalidade Da Licitação:	Chamada Pública
Objeto:	Chamamento público visando o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para serviços médicos.

EMENTA: 1. Análise da minuta de edital. 2. **Licitação. Chamada Pública.** 3 Hipótese que se assemelha à inexigibilidade. Manifesta pelo atendimento dos requisitos da lei 8.666/93, em seu aspecto formal e legal. 4. Proseguimento do feito *com* recomendações.

I. DO PROCESSO:

Os autos chegaram a Assessoria Jurídica para o atendimento do art. 38 da Lei nº 8.666/93, na qual se requer análise jurídica da legalidade do texto do Edital, tendo em vista a necessidade e deflagração de procedimento licitatório, na modalidade credenciamento/chamada pública, solicitado pelo *Fundo de Saúde*, objetivando o **CREDENCIAMENTO** de pessoas físicas e jurídicas para serviços médicos, na realização de **consultas médicas** nas unidade básica de saúde, na sede do contratante ou Zona Rural, em visitas domiciliares ou onde se fizer necessário, e **plantões médicos**, conforme cronograma e planejamento da Gestão do Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Saúde ou, Direção Técnica do HPP.

Inicialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, o texto do edital e contrato, e que, em face do que dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 c/c artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666, de 1993, prestaremos a presente consultoria sob o prisma estritamente jurídico, ocasião em que não nos competirá em momento algum adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Ente Público, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do certame partiu de autoridade competente, ordenadora de despesas, que devidamente delimitou o objeto para aquisição, cuja necessidade é manifesta, visto tratar de transporte escolar municipal.

Integram o edital, o anexo I que trata sobre os valores de remuneração, discriminados por atividade, e a solicitação de credenciamento dos profissionais.

Confere-se a existência de saldo financeiro e dotação orçamentária.

Este é o relatório resumido do processo.

Fundamento e opino.

II – DA MINUTA DE CREDENCIAMENTO:



Inicialmente, esclareço que entendo como possibilidade legal o instrumento da contratação da prestação de serviços médicos por meio da figura do credenciamento. Trata-se de processo administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições uniformes, previamente fixadas e divulgadas em instrumento convocatório, credenciarem-se como prestadores de serviços, mediante tratamento isonômico, valor de pagamento pré-estabelecido através de tabela de remuneração, e distribuição imparcial de demandas, por meio de sorteio aleatório entre todos os credenciados, excluindo-se sempre os anteriormente sorteados.

Observamos que o edital contempla todos os tópicos mencionados.

O entendimento atualizado do TCU é no sentido de que o credenciamento poderá ser feito inclusive para atuação do profissional médico para as unidades públicas de saúde do SUS, desde que devidamente regulamentado, como consta na minuta.

Destacamos que o credenciamento deve ser tratado como inexigibilidade de licitação, com base no caput do Art. 25 da Lei 8.666/93. Vale mencionar que, em função da relevância pública e de suas especificidades, visando a manutenção e eficiência dos serviços, é usual a Administração contratar serviços médico-hospitalares, por meio do credenciamento de clínicas, profissionais ou laboratórios que preencham determinados requisitos, a serem remunerados por procedimentos, segundo tabela preestabelecida.

Para enriquecer o debate, colacionamos decisão do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, no processo nº 122-02.00/05-8, da Prefeitura Municipal de Lajeado:

"(...) a doutrina e a jurisprudência revelam constituir a figura do credenciamento matéria escassa e, como assinalou, também, o TCU, 'não está prevista expressamente na Lei nº 8.666/93'. Assim, na linha consignada no subitem 1.8 da presente informação e baseado no exposto no citado Parecer nº 57/95, por ser a figura do credenciamento 'negócio jurídico contratual, seguindo o princípio geral da atipicidade que vigora neste campo do direito' devem ser aplicadas à mesma as normas da Lei nº 8.666/93, em especial no que tange ao edital, às cláusulas necessárias (art. 57), à habilitação, e a outros aspectos julgados igualmente fundamentais(...). "E aqui aditamos a necessária observância por parte da Administração em exigir dos futuros credenciados toda a documentação a que aludem os artigos 28 e 29, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 e, conforme o caso, também aqueles documentos previstos nos artigos 30, 31 e 33, e tudo na forma do art. 32, todos do mencionado Diploma Federal, sem prejuízo da obediência ao edital do credenciamento a ser veiculado, o qual, é claro, não poderá contrariar o aludido Estatuto Licitação. Neste passo e no particular dos serviços médicos assistenciais a serem contratados (...), entendemos, nos termos até aqui expostos, que as manifestações trazidas à colação são unânimes na contratação através do sistema de credenciamento por 'inexigibilidade de licitação'(art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93), somente na hipótese 'em que se configure a inviabilidade de competição', devendo tal situação ser 'objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável' pela autoridade competente. Todavia, no particular, ratificamos as considerações deste Tribunal quanto às excessões à regra da licitação, expedidas no (...) presente estudo."



O Tribunal de Contas da União (TCU) adotou o instituto do credenciamento para prestação de assistência médica aos seus próprios servidores, assim como sua utilização pela Previdência Social para atendimento dos segurados em geral.

Após corroborar o entendimento doutrinário segundo o qual o credenciamento pode ser entendido como "a permissão de execução de serviços, caracterizada pela unilateralidade, discricionariedade e precariedade", registrou o Tribunal de Contas da União que o sistema de credenciamento atende aos princípios norteadores da licitação.

Também, o TCU, no acórdão TC-008.797/95-5, Relator Ministro Homero Santos, dá pela inexigibilidade da licitação e a realização de um processo público de contratação:

- 1 – dar ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, podendo a Administração utilizar-se suplementarmente e a qualquer tempo, com vistas a ampliar o universo dos credenciados, 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, 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; (grifo nosso)
- 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 que notifique ao TCU, com 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 devem 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)

Também, o Acórdão TCU nº 2057/2016, nos autos da TC 023.410/2016-7, com julgamento pelo plenário, realizado no dia 10/08/2016, Relator Ministro Bruno Dantas, decidiu, por unanimidade que:

9.1.2. O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;

Em suma, para a contratação de serviços de saúde, nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, não precisa a Administração Pública realizar licitação, pois todos os interessados aptos serão aproveitados.

Tal situação, sob um certo ângulo, configura inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, considerando-se as peculiaridades de que se reveste o procedimento – ausência de exclusividade e cunho não competitivo da seleção. Todavia, tal situação deve ser 'objetivamente evidenciada e comprovada de modo inquestionável' pela autoridade competente.

O instituto do credenciamento, portanto, **pode ser utilizado, de forma complementar, para suprir eventual demanda reprimida de serviço de saúde.** Há que se considerar, entretanto, que o credenciamento deve atender aos diversos princípios da administração pública, especialmente no que tange à legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

Não há impedimento de que essa contratação dos profissionais médicos de saúde, pelo regime de credenciamento, possa ser feita pelo sistema de remuneração por produção, contudo, devemos ressaltar quanto à existência de outras modalidades, conforme conveniência do órgão.

A escolha deverá levar em consideração os critérios objetivos que conduzam à melhor vantagem assistencial para a rede de serviços.

Qualquer que seja a modalidade a ser eleita, deverá, obrigatoriamente, estar descrita, com todas suas nuances, no instrumento do edital/aviso de credenciamento.



Cumpra mencionar que o **credenciado é um prestador de serviço**, e, portanto, **não há que considerá-lo um servidor**, na acepção do direito administrativo, o qual efetivamente mantém vínculo laboral com a administração.

Vislumbramos que o presente Credenciamento fixou critérios objetivos para contratação (desvinculação das características pessoais do selecionado), além de restar garantida a contratação de todos os selecionados, independentemente da quantidade; a impessoalidade/objetividade na definição da demanda por contratado; e a demonstração da vantagem/igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado.

Portanto, configurada a INVIABILIDADE de competição no caso concreto, bem assim a adequação legal do procedimento, de rigor reconhecer a possibilidade de realização do credenciamento como forma de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25 da LLC, permitindo-se a contratação de todo e qualquer interessado que atenda aos requisitos/exigências editalícias, bem assim anua com os valores fixados prévia e unilateralmente pela Administração para contraprestação dos serviços a serem executados.

Desta forma, nos casos de contratação de profissionais de saúde pela figura do credenciamento, **preenchidos os critérios recomendados pelo TCU, não há qualquer óbice para a contratação, por esta modalidade.**

Como orientação institucional, entendemos que a figura do credenciamento de serviços de saúde consiste em **hipótese especial de inexigibilidade de licitação**, podendo ser utilizado em caráter complementar, de modo que essa contratação **não viole as regras do concurso público, quando cabível**, observados, ainda, preceitos da lei de licitações e dos princípios constitucionais da administração pública, notadamente os da isonomia, impessoalidade, publicidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, além do regime de execução do contrato e o valor pago pelo serviço credenciado. Esses profissionais credenciados não deverão ser considerados servidores, mas prestadores de serviços, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU).

Destaca-se que por se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação, destaco a adoção, no presente caso, de **prazo/intervalo mínimo de mais de 15 (quinze) dias entre a divulgação do Edital de Credenciamento e a entrega do envelope de habilitação**, além da observância das demais normas inseridas na Lei nº 8.666/93, garantindo-se, assim, maior legalidade ao procedimento administrativo.

Ante todo o exposto, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos **OPINO pela REGULARIDADE do procedimento de credenciamento**, aprovando a minuta constante nos autos.



Estado do Tocantins
Prefeitura Municipal de Pium
"O Despertar de um Tempo Novo"

Assessoria Jurídica



É o nosso parecer, s.m.j.

Pium, 29 de março de 2019.


STEFANY CRISTINA DA SILVA
OAB - TO nº 6.019

