

NOTA TÉCNICA ACISSC 01/2026

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar a natureza jurídica do credenciamento de serviços de saúde no âmbito dos Consórcios Públicos de Saúde, os instrumentos obrigacionais cabíveis para sua formalização e a necessidade de regulamentação específica, com enfoque na gestão orçamentária e na vinculação ao Sistema Único de Saúde (SUS).

A análise integra o Parecer Jurídico exarado no âmbito da Consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Processo CON 24/00542966, que culminou na edição do Enunciado de Consulta 2498 (antes denominado Prejulgado 2498), consolidando o entendimento sobre a flexibilidade dos instrumentos decorrentes do credenciamento.

2. CREDENCIAMENTO: DEFINIÇÃO, ORIGEM, ENQUADRAMENTO E CARACTERÍSTICAS

A possibilidade de criar rede complementar de prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde - SUS, por meio da iniciativa privada, possui matriz constitucional prevista nos arts. 197 e 199, § 1º, da CF/88.

No âmbito infraconstitucional, a participação complementar da iniciativa privada é regulamentada pelos arts. 24 a 26 da Lei Federal nº 8.080/1990, bem como do art. 3º do Decreto Federal nº 7.508/2011, os quais autorizam o Sistema Único de Saúde – SUS, diante da insuficiência de sua rede própria para garantir a adequada cobertura assistencial, a recorrer a prestadores privados de serviços de saúde.

A nomenclatura “credenciamento”, no âmbito das contratualizações na área da saúde pública, com o objetivo de propiciar a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde, por sua vez, teve sua origem com a Portaria nº 2.567, de 25 de novembro de 2016, do Ministério da Saúde.

Tal mecanismo tem por finalidade ampliar a capacidade de atendimento do sistema público, assegurando a continuidade, a integralidade e a universalidade da assistência à saúde da população, em conformidade com as diretrizes e princípios que regem o SUS.

A respectiva portaria, que fora incorporada pela Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, em seus artigos 128 a 139, traz o regramento para o credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde. O artigo 133 da PRC 01/2017 elenca o seguinte rito para o credenciamento:

Art. 133. O credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde obedecerá às seguintes etapas: (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 6º)

- I - chamamento público, com a publicação de edital e respectivo regulamento;
- II - inscrição;
- III - cadastro (Certificado de Registro Cadastral - CRC) das entidades interessadas;
- IV - habilitação;
- V - assinatura do termo contratual; e
- VI - publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do ente contratante ou jornal local de grande circulação.¹

Historicamente, a figura do credenciamento não se encontrava expressamente delineada na Lei nº 8.666/1993, revogada em 30/12/2023. A utilização desse mecanismo era, por vezes, embasada em interpretações extensivas das normas relativas a licitações, especialmente em situações em que se buscava a seleção de um número indeterminado de prestadores de serviços aptos a atender as demandas da Administração, característica típica do credenciamento, que se distingue da lógica competitiva e restritiva das licitações tradicionais.

Sobretudo se utilizava em contextos nos quais a flexibilidade e a abrangência na seleção de prestadores de serviços se faziam necessárias para atender às demandas variáveis e específicas de determinados setores, como no caso da saúde.

A prática administrativa, valendo-se de interpretações construtivas da legislação, através de resoluções e portarias, lastreadas na jurisprudência e na doutrina, adotou o credenciamento como uma alternativa para a constituição de redes de prestação de serviços eficazes, alinhadas aos princípios da eficiência e da universalidade do acesso aos serviços públicos essenciais.

O Tribunal de Contas da União dispõe sobre o credenciamento:

o credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e prédefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que as alternativas sob avaliação para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação, sem exclusão, e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital, aplicável igualmente a todas as contratações.²

¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 out. 2017.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3567/2014-Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 10 de dezembro de 2014.

De maneira sucinta, portanto, podemos conceituar o credenciamento, no âmbito da saúde, como um procedimento por meio do qual a Administração Pública seleciona interessados, com vistas à prestação de serviços ou fornecimento de bens, com base em critérios pré-estabelecidos, sem a configuração de um vínculo contratual típico de exclusividade e número limitado de prestadores aptos a atenderem aos interesses da Administração.

Sendo assim, o credenciamento configura-se como um ato administrativo unilateral por meio do qual a Administração reconhece o preenchimento de requisitos predeterminados pelos particulares interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de escolha subjetiva por parte da Administração³.

É a Administração que estabelece o objeto e as condições da futura contratação, bem como os requisitos a serem preenchidos pelos interessados e os procedimentos pertinentes à contratação, sendo que o particular tem o ônus de formular requerimento à Administração comprovando o preenchimento dos requisitos exigidos e apresentando a documentação pertinente⁴.

Por conseguinte, trata-se de um procedimento que prescinde de escolha subjetiva por parte da Administração, tendo como finalidade principal viabilizar a ampliação da rede de prestadores de serviços ou fornecedores de bens à disposição do poder público.

Tendo em vista tais características e outras, a figura do credenciamento parece se ajustar bem a essa realidade. A administração tem o interesse de contratar todos que se enquadrem nas condições definidas pelo Poder Público, caracterizando uma situação de inexigibilidade de licitação. Essa forma de seleção favorece o usuário, na medida em que aumenta suas opções para a realização de consultas, tratamentos, exames, ao mesmo tempo em que resguarda o princípio da impessoalidade.

Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados⁵.

Apesar de não ter sido um procedimento previsto expressamente na legislação revogada nº 8.666/93, ele foi reconhecido como válido pela doutrina e pela própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para a contratação de serviços que possuam

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 1166.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 1167.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2977/2021-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 01 de dezembro de 2021.

determinadas características⁶. No âmbito do SUS, é possível a utilização do credenciamento para a prestação de serviços privados de saúde ante as suas peculiaridades, que envolvem, entre outras, preço pré-fixado e nível de demanda superior à oferta⁷.

Com a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos –, o credenciamento ganhou contornos mais definidos e uma previsão expressa nos arts. 78 e 79. Além de reconhecê-lo como procedimento auxiliar das contratações públicas, o legislador conferiu-lhe definição legal por meio do art. 6º, inciso XLIII, nos seguintes termos:

XLIII do artigo 6º: credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;⁸

A positivação do instituto resulta em uma evolução significativa na regulamentação do credenciamento, conferindo maior segurança jurídica à sua utilização pela Administração Pública.

A NLLC, em seu art. 79, traz as seguintes hipóteses de contratação por credenciamento:

- I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.
- IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).⁹

Do mesmo modo, o artigo define, em seu § 1º, que os procedimentos de credenciamento serão definidos pela Administração em regulamento próprio, observadas as regras definidas em seus incisos, devendo a Administração:

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1215/2013-Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, 22 de maio de 2013.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1215/2013-Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, 22 de maio de 2013.

⁸ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

⁹ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

- I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;
- II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;
- III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;¹⁰

Destaca-se, ainda, o conceito de credenciamento apresentado pela especialista em Licitações e Contratos, Consultoria Zênite:

É o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (art. 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/2021). O credenciamento é um procedimento dedicado a situações em que a contratação de uma pluralidade de particulares é indispensável à adequada satisfação do interesse público, e todos os interessados são contratados pela Administração Pública, desde que atendam aos requisitos específicos de habilitação. O instituto encontra fundamento na inexigibilidade de licitação pública, uma vez que, se todos os particulares interessados e aptos podem ser contratados, **não há utilidade e viabilidade de competição.** Portanto, **no credenciamento, não há competição entre os particulares, e o processo administrativo tem o propósito de aferir se os critérios e as exigências mínimas são atendidos pelos interessados. Ainda, a possibilidade de credenciamento pelo interessado pode ocorrer a qualquer tempo, sem limitações de período de inscrição. Os valores pagos em razão do contrato variam de acordo com a demanda e são prefixados**, ou seja, não há diferenciação do montante devido em razão de cada particular, apenas em razão do quantitativo. Igualmente, os critérios de reajustamento e as condições e os prazos de pagamento são iguais para todos os credenciados. Após o credenciamento, a contratação dos particulares credenciados deve ocorrer de forma rotativa ou por escolha dos próprios usuários destinatários dos serviços, não sendo permitido que a Administração determine uma demanda desigual por credenciado. Outra característica do credenciamento é a possibilidade de rescisão do reajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação prévia à Administração Pública. A contratação de laboratórios médicos para a prestação de serviços à população é um exemplo de situação concreta que costumeiramente é estruturada a partir do credenciamento.¹¹

Em suma, o credenciamento, tanto em sua concepção inicial quanto na configuração atual, delineada pela Lei nº 14.133/2021, representa um mecanismo de grande valia para a Administração Pública, em especial na área da saúde, assegurando a ampliação da oferta de fornecimento de bens e prestação de serviços e permitindo um acesso mais amplo,

¹⁰ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

¹¹ Definição para CREDENCIAMENTO. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 8 jun. 2026. Grifo nosso.

diversificado flexível e abrangente na seleção de prestadores, consequentemente proporcionando a ampliação do acesso aos serviços necessários à população, desde que observados e preenchidos os requisitos legais necessários.

3. CREDENCIAMENTO E SAÚDE: DESAFIOS ENFRENTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO EM SUA OPERACIONALIZAÇÃO

A utilização do credenciamento no âmbito da saúde, embora ofereça inúmeras vantagens já elencadas, enfrenta desafios significativos, sobretudo no que tange à adequação e ao controle orçamentário na sua operacionalização.

A flexibilidade, a possibilidade de contratação ilimitada de prestadores de serviços e fornecedores, em conjunto com a abrangência na seleção de terceiros qualificados para atender às demandas da Administração são características marcantes do procedimento de credenciamento, os quais demandam uma gestão orçamentária por parte dos gestores públicos distinta dos procedimentos convencionais.

Isto porque, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o credenciamento tem sido frequentemente adotado para a contratação de prestadores de serviços de saúde privados, servindo como um mecanismo complementar aos serviços diretamente providos pela Administração Pública.

Neste sentido, o processo de credenciamento é conduzido de modo a compreender todos os interessados que satisfaçam critérios previamente definidos, habilitando-os e formalizando instrumento contratual que abrange, via de regra, todos os procedimentos que o credenciado se declara apto e capaz de ofertar à Administração Pública.

Acerca da possibilidade de contratação de serviços de saúde privados complementares ao SUS por intermédio do instituto do Credenciamento, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), em diversos enunciados de consulta (antes denominados prejudgados), assim assentou:

1. A regra geral expressa no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal compele à realização de prévia licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, objetivando assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes.
2. Em conformidade com o artigo 197 da Constituição Federal, combinado com a Lei Federal nº 8080, de 19.09.90, a execução das ações e serviços de saúde deve ser feita diretamente ou através de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, ressalvando-se que o artigo 199 da Carta Magna estabelece que as instituições privadas poderão participar, no que se refere à constituição do sistema único de saúde, de forma complementar.
3. **Quando se tratar da execução das ações e serviços de saúde, compreendendo a prestação dos serviços médico-assistenciais, médico-hospitalares e laboratoriais, entre outros, nada impede que o Poder Público utilize o sistema de credenciamento, que se vincula ao**



manifesto interesse da Administração em colocar à disposição da comunidade toda a rede de serviços de profissionais da área da saúde, bem como de pessoas jurídicas que prestam serviços assistenciais, hospitalares ou laboratoriais, mediante condições, incluindo o preço a ser pago, previamente definidas e amplamente difundidas, às quais os interessados poderão aderir livremente a qualquer tempo.

4. Caracterizado o interesse de absorver todos os profissionais e pessoas jurídicas que satisfaçam os requisitos e que expressamente acatem as condições do Poder Público, configurar-se-á a inviabilidade de competição contemplada no caput do artigo 25 da Lei Federal n. 8666/93, de 21 de junho de 1993, com as alterações subsequentes, estando plenamente atendidos os princípios previstos pelo artigo 3º da Lei de Licitações.

(TCE/SC, Plenário, Enunciado de Consulta n. 519, Decisão n. null/1997, Processo n. 200552198, Relator Clóvis Mattos Balsini, Sessão 22/12/1997, Situação: Em vigor. Grifo nosso)

1. Pode a Administração buscar na iniciativa privada a contratação de serviços privados para atender as necessidades da rede pública da saúde, conforme dispõe o artigo 197 da Constituição Federal e a Lei Federal nº 8.080/90. A contratação deverá ser precedida de licitação ou, nos termos da Lei Federal n. 8.666/93, diretamente, através de dispensa ou inexigibilidade.

2. A inexigibilidade de licitação decorre da inviabilidade de competição e tem fundamento no artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93. A necessidade de contratação de todo o universo de interessados, para executar determinado objeto, por preço certo e prefixado pela Administração, caracteriza situação de inexigibilidade de licitação.

3. O credenciamento não pode ser utilizado em substituição à licitação ou ao contrato. **Quando a Administração pretende contratar determinado objeto com todo o universo de interessados, estando caracterizada a situação de inexigibilidade de licitação, é recomendável a utilização do credenciamento como mecanismo de seleção dos possíveis interessados.**

4. No caso da adoção do credenciamento, os preços devem ser previamente definidos pela Administração, seguindo os mesmos valores constantes da tabela do sistema único de saúde, nos termos do artigo 26 da Lei Federal nº 8.080/90.

5. O documento a ser emitido por pessoa física referente a serviços prestados é a nota fiscal ou o recibo, conforme o enquadramento fiscal em que o profissional se encontra, e consequentemente, este será o documento de comprovação da despesa pública.

(TCE/SC, Plenário, Enunciado de Consulta n. 579, Decisão n. null/1998, Processo n. 202232190, Relator Clóvis Mattos Balsini, Sessão 24/08/1998, Situação: Em vigor. Grifo nosso)

1. A regra geral expressa no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, compele à realização de prévia licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, objetivando assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes.

2. Em conformidade com o art. 197 da Constituição Federal, combinado com a Lei Federal nº 8080, de 19.09.90, a execução das ações e serviços



de saúde deve ser feita diariamente ou através de pessoas físicas e jurídicas de direito privado, ressalvando-se que o art. 199 da Carta Magna estabelece que as instituições privadas poderão participar, no que se refere à constituição do Sistema Único de Saúde, de forma complementar.

3. Quando se tratar da execução das ações e serviços de saúde, compreendendo a prestação dos serviços médico-assistenciais, médico-hospitalares e laboratoriais, entre outros, nada impede que o poder público utilize o sistema de credenciamento, que se vincula ao manifesto interesse da administração em colocar à disposição da comunidade toda a rede de serviços de profissionais da área da saúde, bem como de pessoas jurídicas que prestam serviços assistenciais, hospitalares ou laboratoriais, mediante condições, incluindo o preço a ser pago, previamente definidas e amplamente difundidas, as quais os interessados poderão aderir livremente a qualquer tempo.

4. Caracterizado o interesse de observar todos os profissionais e pessoas jurídicas que satisfaçam os requisitos e que expressamente acatem as condições do poder público, configurar-se-á a inviabilidade de competição contemplada no caput do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, com as alterações subsequentes, estando plenamente atendidos os princípios previstos pelo art. 3º da Lei de Licitações.

(TCE/SC, Plenário, Enunciado de Consulta n. 680, Decisão n. null/1999, Processo n. 73310395, Relator Thereza Aparecida Costa Marques, Sessão 31/05/1999, Situação: Em vigor. Grifo nosso)

1. A contratação por inexigibilidade de licitação, mediante sistema de credenciamento, cuja convocação é aberta a todos os profissionais interessados na prestação do serviço, implica a contratação daqueles que tiverem interesse e que satisfaçam as condições exigidas no edital.

(TCE/SC, Plenário, Enunciado de Consulta n. 1994, Decisão n. 1887/2009, Processo n. 900138599, Relator Luiz Roberto Herbst, Sessão 03/06/2009, Situação: Em vigor)

1. Serviços médicos ambulatoriais, pequenos procedimentos cirúrgicos, expedição de carteiras de saúde, verificação de exames e demais procedimentos constantes da Tabela do SUS podem ser compreendidos como serviços complementares de saúde a serem oferecidos à população, dentro das normas prescritas pela Lei (federal) n. 8.080/90 e pela Portaria n. 3.277/06, do Ministério da Saúde.

2. A contratação de serviços complementares de saúde pode ocorrer para:
2.1. atividades-meio, desde que não inseridas por lei no Sistema Único de Saúde.

2.2. atividades finalísticas em razão do volume, quando a demanda ultrapassar a capacidade instalada da rede pública, tanto própria quanto à vinculada a outro nível de governo.

a) neste caso, a dimensão do serviço público deve ser reavaliada periodicamente, tendo em conta variáveis como a evolução populacional, evolução da demanda, evolução científica etc., de forma que o volume físico e/ou financeiro dessas contratações não descaracterize o caráter subsidiário em relação às atividades estatais.

2.3. atividades finalísticas, em razão da urgência.

a) neste caso, a Administração deve, quando for o caso, promover as medidas necessárias para restabelecer o sistema público potencial

existente antes da situação de urgência que implicou a diminuição de sua capacidade potencial;

b) a contratação junto à iniciativa privada ocorrerá somente durante o período necessário para que sejam adotadas as medidas para o restabelecimento do serviço público.

3. A contratação de serviços complementares de saúde deve atender ainda aos seguintes requisitos:

3.1. Preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos;

3.2. Celebração de convênio ou contrato conforme as normas de direito administrativo, prevalecendo o interesse público sobre o particular;

3.3. Integração dos serviços privados às diretrizes organizativas do SUS;

3.4. Prevalência dos princípios da universalidade, equidade, integralidade, etc.

4. Deve o poder público utilizar o sistema de credenciamento a todos os interessados, que se vincula ao manifesto interesse da administração em colocar à disposição da comunidade uma rede de profissionais da área da saúde, incluindo o preço a ser pago, previamente definidas e amplamente difundidas, às quais os interessados possam aderir.

(TCE/SC, Plenário, Enunciado de Consulta n. 2055, Decisão n. 2820/2010, Processo n. 900592710, Relator Julio Garcia, Sessão 05/07/2010, Situação: Em vigor. Grifo nosso)

Portanto, verifica-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/sc) reconheceu a validade da utilização do sistema de credenciamento para a contratação de serviços de saúde, com o objetivo de criar uma rede complementar de prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Contudo, a formalização de instrumento obrigacional decorrente do credenciamento não implica, necessariamente, na compulsoriedade de aquisição, em sua totalidade, dos serviços de saúde ali previstos.

Isto porque a demanda de utilização dos serviços de saúde decorre da necessidade variável dos entes da Administração e, considerando a especificidade dos Consórcios Públicos¹² de Saúde, essa imprevisibilidade emana da demanda flutuante de todos os entes participantes do consórcio, ou seja, nem todos os procedimentos em saúde credenciados serão efetivamente realizados de imediato, considerando função de aspectos como:

I - proximidade geográfica do fornecedor à residência do usuário a qual se destina o serviço ou bem;

II – maior brevidade da disponibilização do serviço ou bem ao usuário;

III - conveniência do atendimento em consonância com deslocamentos promovidos por TFD, e procedimentos concomitantes de mais de um usuário;

IV – outras formas devidamente justificadas.

¹² Nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.017/07, considera-se consórcio público “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.”.

Tal prática do credenciamento, na maneira como é correntemente conduzida, assemelha-se ao procedimento auxiliar de registro de preços, que consiste em registrar os preços de prestadores de serviços ou fornecedores para eventuais compras futuras pelo Poder Público.

É reconhecido que, no sistema de registro de preços, resultante de contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, advém a assinatura de uma ata de registro de preços, documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura e eventual contratação, de modo que, do credenciamento universal, origina-se instrumento jurídico que formaliza as relações obrigacionais recíprocas entre a Administração e o credenciado.

Tal distinção impacta diretamente na gestão orçamentária e sua execução, visto que, enquanto no registro de preços não há necessidade de reserva orçamentária, dado que a ata de registro de preços não gera obrigações futuras de contratação à Administração, na pactuação do instrumento de contrato oriundo de credenciamento, torna-se imperativo a reserva e disponibilidade orçamentária para fazer frente a despesa contratualmente estabelecida.

Diante desse contexto, emerge a necessidade de desenvolver estratégias e soluções que promovam o uso efetivo do credenciamento, preservando a eficiência e eficácia deste procedimento auxiliar e a integridade financeira dos entes públicos, assim como garantindo a conformidade com as Leis 14.133/2021 e 4.320/64.

4. HIPÓTESES DE INSTRUMENTO OBRIGACIONAL DECORRENTE DO CREDENCIAMENTO

No âmbito dos Consórcios Públicos de Saúde, o credenciamento constitui ferramenta fundamental para a disposição de serviços de média e alta complexidade em favor dos municípios consorciados. Por meio dele, respeitado o comando único¹³, municípios de menor porte obtêm acesso a serviços especializados fora de seu território, a preços competitivos e pré-estabelecidos, beneficiando-se da escala e da capacidade instalada dos centros de referência regionais.

Ou seja, a demanda agregada por serviços, consultas, exames e procedimentos de saúde dos entes consorciados é significativamente maior do que aquela de um único ente federado. Além de que os editais de credenciamento deflagrados por intermédio dos consórcios públicos também conferem aos entes federados uma maior abrangência territorial, decorrente da própria ação consorciada.

¹³ Previsto nos art. 198, inciso I, da CF/88 e art. 7º, inciso IX, da Lei Orgânica da Saúde nº 8.080/90 c/c § 1º do art. 4º da Lei Federal nº 11.107/05 e inciso II do art. 2º do Decreto Federal nº 6.017/07.

Faz-se necessário, portanto, apresentar as possibilidades de instrumentalização jurídica que mantenham esses benefícios à disposição dos municípios, respeitando simultaneamente o comando único e as demais normas do SUS¹⁴ e os requisitos da Lei nº 14.133/2021¹⁵, em especial a responsabilidade fiscal decorrente das contratações públicas.

Nesse liame, Ronny Charles Lopes de Torres elucida que é fundamental perceber que o credenciamento não detém natureza jurídica de contratação direta e muito menos de contrato administrativo, não se submetendo às prerrogativas e restrições inerentes ao seu regime¹⁶. Como não é um contrato administrativo, o credenciamento não traz consigo as mesmas restrições impostas pelo específico regime jurídico desses contratos firmados pela Administração, como as limitações às alterações.

O autor ressalta, ainda, que a natureza jurídica do credenciamento não equivale à do contrato administrativo; ele é um procedimento auxiliar, produzido para justificar ulteriores contratações diretas. Esta percepção é fundamental para compreender que o credenciamento, enquanto procedimento auxiliar para registro de fornecedores aptos, não se submete estritamente ao regime jurídico do contrato administrativo, embora, obviamente, submeta-se integralmente ao regime jurídico de direito público.

Ronny Charles complementa que é permitida certa flexibilidade ao credenciamento, admitindo que a ele não sejam impostos os rigores previstos para o contrato administrativo propriamente dito¹⁷.

No mesmo norte o doutrinador Marçal Justen Filho aduz que:

O credenciamento não se confunde com o contrato administrativo, eis que trata de ato administrativo unilateral prévio à dita contratação. O sujeito que obtém o credenciamento ainda não foi contratado. A contratação é um ato jurídico bilateral, que se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento.

O credenciamento resulta de dois atos jurídicos unilaterais. Um deles é o requerimento de credenciamento apresentado pelo particular. O outro é o ato administrativo formal, por meio do qual a Administração defere propriamente o credenciamento, depois de constatar o preenchimento dos requisitos exigidos.¹⁸

¹⁴ § 3º do art. 1º da Lei nº 11.107/05: Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

¹⁵ § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107/05: O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

¹⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 480.

¹⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 481.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 1167.

Portanto, pela própria lógica do credenciamento, a partir de um único edital, poderão derivar diversas contratações administrativas ou nenhuma contratação.

Uma vez publicado o edital e credenciado o interessado, este estará apto a ser convocado para a prestação do serviço, permanecendo credenciado enquanto vigente o respectivo edital ou até que seja formalmente publicado ato de seu descredenciamento.

Nesse sentido, por meio do credenciamento, em vez de licitar e selecionar apenas um particular, a Administração pretende selecionar todos os potencialmente interessados em contratar com ela e fica apta a celebrar com eles futuras e eventuais contratações¹⁹.

Nesse sentido, a União regulamentou o credenciamento por meio do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, cujo art. 7º, XI, prevê que o edital de credenciamento conterá "*minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente*"²⁰. Da mesma forma, o parágrafo único do art. 79 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento.

Diante dessa pluralidade de instrumentos admitidos pelo ordenamento jurídico, apresentam-se as duas hipóteses aplicáveis ao credenciamento de prestadores de serviços de saúde no âmbito consorcial.

4.1. Contrato Administrativo por Empreitada a Preço Unitário

A primeira hipótese consiste na celebração de contrato administrativo na modalidade de empreitada por preço unitário, nos termos do art. 6º, XXVIII, da Lei nº 14.133/2021, que a define como a "*contratação por preço certo de unidades determinadas*"²¹. Nessa modalidade, a Administração remunera o contratado exclusivamente por unidade de serviço efetivamente prestada, sem compromisso com quantidade mínima previamente fixada.

O contrato administrativo é instrumento adequado quando a Administração consegue estimar a demanda com razoável grau de precisão e deseja vincular o prestador às cláusulas exorbitantes do regime contratual público (arts. 104 e 137 a 139 da Lei nº 14.133/2021), tais como: alteração unilateral dentro dos limites legais, fiscalização permanente, aplicação de sanções administrativas e rescisão por interesse público.

Nessa hipótese, o contrato deverá observar integralmente o disposto no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, incluindo a indicação dos créditos orçamentários (inciso VIII), o

¹⁹ SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e Contratação Pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 707.

²⁰ BRASIL. Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2024.

²¹ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

cronograma de desembolso (inciso V) e o prazo de vigência (inciso II), além das demais regras específicas e rígidas dos contratos administrativos.

Entretanto, no contexto dos serviços de saúde credenciados, o contrato administrativo apresenta limitações relevantes: a imprevisibilidade da demanda regulada pelo SUS torna difícil a estimativa prévia de quantitativos; a exigência de indicação de créditos orçamentários no momento da celebração pode gerar empenhos estimativos excessivos ou insuficientes; e a rigidez das cláusulas contratuais pode ser incompatível com a dinâmica da regulação assistencial, em que o volume de serviços depende de variáveis epidemiológicas e de fila de espera que escapam ao controle da Administração.

4.2. Termo de Credenciamento

A segunda hipótese – e a que melhor se adequa à natureza do objeto no âmbito consorcial – consiste na formalização por meio de Termo de Credenciamento ou instrumento equivalente diverso do contrato administrativo, conforme expressamente autorizado pelo art. 95 da Lei nº 14.133/2021 e pelo art. 7º, XI, do Decreto nº 11.878/2024.

O Termo de Credenciamento opera em duas camadas jurídicas distintas: (i) na primeira, estabelece condições gerais para obrigação futura e incerta – o prestador credenciado manifesta sua disposição para atender a demanda regulada, vinculando-se às condições técnicas e financeiras do edital; (ii) na segunda, a obrigação se torna certa apenas quando o Consórcio emite a ordem de serviço, autorização ou guia de encaminhamento específica, ou nota de empenho com força de contrato, momento em que deve indicar a fonte de custeio correspondente.

Essa estrutura bipartida é plenamente compatível com a lógica da regulação do SUS, em que a demanda é encaminhada conforme disponibilidade de agenda, necessidade clínica e critérios de priorização definidos em protocolo, sem previsão exata de volume por prestador.

Portanto, o termo de credenciamento se assemelha a uma ata de registro de preços, mediante o qual se pactua relação obrigacional unilateral e latente para o credenciado - espécie de contrato preliminar marcado pela supremacia administrativa, até que sobrevenha a necessidade de contratação, momento em que a Administração exigirá do credenciado o cumprimento da obrigação para a qual se credenciou.

Sendo assim, a formalização de termo de credenciamento não se confunde com a convocação do particular para prestar o serviço, momento no qual a obrigação se torna certa.

O Termo de Credenciamento permite, assim, que múltiplos prestadores permaneçam habilitados e disponíveis, sendo acionados conforme a necessidade real, sem que a Administração assuma compromisso financeiro prévio com quantitativos fixos.

No âmbito do credenciamento de serviços de saúde, especialmente aqueles vinculados à regulação do SUS, os quantitativos previstos no edital e no Termo de Credenciamento possuem natureza meramente estimativa e referencial, destinando-se exclusivamente ao planejamento administrativo e orçamentário, sem constituir obrigação mínima ou máxima de utilização por parte do ente público contratante.

A efetiva execução dos serviços depende da demanda assistencial verificada durante a vigência do credenciamento, dos encaminhamentos realizados pelos municípios, da disponibilidade orçamentária dos municípios, da regulação do acesso aos serviços e da disponibilidade dos prestadores credenciados.

Por essa razão, a ampliação ou redução da utilização dos procedimentos já contemplados no edital e no Termo de Credenciamento não caracteriza alteração contratual, mas mero reflexo da dinâmica própria da execução dos serviços de saúde.

Consequentemente, a variação da demanda efetivamente encaminhada aos credenciados, desde que observados os procedimentos, preços, requisitos técnicos e condições previamente estabelecidos no edital de credenciamento, não se submete aos limites de acréscimos e supressões previstos no artigo 125 da Lei Federal nº 14.133/2021, por não decorrer de alteração do objeto contratado, mas da própria natureza estimativa e não vinculante dos quantitativos utilizados no credenciamento.

Diferentemente da dinâmica imposta pelos contratos administrativos, se os quantitativos estimados servem apenas como referência para planejamento e não constituem obrigação contratual vinculante, eventual aumento da utilização dos serviços não configura acréscimo contratual, mas mera execução dos serviços já abrangidos pelo objeto originalmente credenciado.

Da mesma forma, a redução da demanda não caracteriza supressão contratual, pois inexistente direito subjetivo do credenciado à execução de determinado volume de serviços. Consequentemente, a ausência de encaminhamentos, a redução da demanda assistencial ou a menor utilização dos serviços credenciados não caracterizam desequilíbrio econômico-financeiro, tampouco geram direito à supressão, indenização, recomposição de receita ou compensação financeira por parte da Administração.

Outro aspecto que evidencia a maior adequação do Termo de Credenciamento ao credenciamento de serviços de saúde complementares no âmbito dos Consórcios Públicos de Saúde diz respeito à disciplina do desc credenciamento. Nos termos do art. 79, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, deve-se admitir a possibilidade de denúncia por qualquer das partes, observados os prazos e condições fixados no edital.

Em outras palavras, o desc credenciamento poderá ocorrer a qualquer tempo, observadas as regras editalícias e resguardada a continuidade da prestação do serviço público.

Tal sistemática difere da disciplina aplicável aos contratos administrativos em sentido estrito, cuja extinção, em regra, submete-se a procedimento mais formal e burocrático, nos termos dos arts. 137 e 138 da Lei nº 14.133/2021.

Frise-se que o credenciamento deve decorrer de regulamento específico, o qual deverá conter: a previsão do instrumento jurídico obrigacional; o prazo de duração; as condições de adesão e desligamento; os valores de referência por procedimento; e o momento da indicação da rubrica orçamentária pela Administração, que poderá ser apresentada até a formalização da realização dos serviços, a fim de contemplar o disposto nos arts. 150 da Lei nº 14.133/2021 e 60 da Lei nº 4.320/1964.

4.2.1. A Consolidação Jurisprudencial: Enunciado de Consulta nº 2498 do TCE/SC

Dentro deste contexto foi que a Associação de Consórcios Públicos de Santa Catarina - ACISSC formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC (Processo CON-24/00542966), culminando na prolação do Enunciado de Consulta nº 2498.

A decisão da Corte de Contas catarinense validou integralmente o entendimento de que o credenciamento admite instrumentos obrigacionais diversos do contrato administrativo rígido.

Em resposta à Consulta formulada pela ACISSC, o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos autos do Processo CON-24/00542966, sob relatoria do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, em sessão ordinária virtual realizada em 14 de fevereiro de 2025 (Ata nº 4/2025), proferiu a Decisão nº 147/2025, firmando o Enunciado de Consulta nº 2498, com o seguinte enunciado normativo²²:

1. Do credenciamento pode advir termo que estabeleça condições para obrigação futura e incerta;
2. O ajuste, que torne certa a obrigação advinda de credenciamento, pode ser materializado por instrumentos congêneres ao contrato, nos termos do art. 95 da Lei 14.133/2021, e deve necessariamente indicar a fonte de seu custeio (art. 92, VIII, da Lei 14.133/2021), ainda que possa dispensar outros requisitos específicos do contrato.

O Enunciado de Consulta nº 2498 possui caráter normativo vinculante para todos os jurisdicionados do TCE/SC, nos termos dos arts. 103 e seguintes e art. 155 do Regimento Interno do TCE/SC, consolidando a segurança jurídica necessária para que os Consórcios Públicos de Saúde adotem o Termo de Credenciamento como instrumento obrigacional preferencial, sem prejuízo da utilização do contrato administrativo por empreitada a preço unitário quando as circunstâncias assim recomendarem.

²² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Enunciado de Consulta nº 2498. Decisão nº 147/2025. Processo CON-24/00542966. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis, 14 de fevereiro de 2025.

A tese ventilada no referido Enunciado de Consulta consolidou, portanto, a concepção bifásica do Termo de Credenciamento.

Na primeira fase, o Termo de Credenciamento possui natureza de instrumento destinado ao estabelecimento de condições gerais para uma obrigação futura e incerta, por meio do qual o credenciamento do prestador é formalizado, permanecendo este à disposição da Administração para eventual contratação, sendo a vigência do instrumento vinculada ao Edital de Credenciamento.

Na segunda fase, por meio da formalização de instrumentos congêneres ao contrato, a obrigação passa a assumir caráter certo e determinado, momento em que deverá ser indicada a correspondente fonte de custeio.

A utilização da expressão "*instrumentos congêneres ao contrato*" pelo Tribunal de Contas revela a intenção de admitir mecanismos simplificados de constituição da obrigação decorrente do credenciamento, desde que aptos a individualizar a despesa e identificar sua correspondente fonte de custeio.

Nessa perspectiva, a obrigação inicialmente potencial somente se torna certa a partir da efetiva autorização do procedimento ou serviço pelo ente público contratante (convocação para prestação do serviço).

A expressão "*instrumentos congêneres ao contrato*", constante do Prejulgado nº 2.498 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, compreende os instrumentos hábeis substitutivos do termo contratual previstos no caput do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra e ordem de execução de serviço, bem como outros instrumentos equivalentes.

No âmbito do credenciamento, a obrigação individualizada poderá ser formalizada mediante Ordem de Serviço, Autorização de Fornecimento ou de Execução de Serviços, Guia de Encaminhamento, Autorização de Procedimento, requisição administrativa ou outro instrumento equivalente previsto em regulamento próprio, desde que contenha os elementos necessários à identificação do objeto, do prestador, do valor ou critério de remuneração, da fonte de custeio e das condições de execução.

Referidos instrumentos possuem aptidão para individualizar a obrigação, identificar o prestador, o usuário, o procedimento autorizado e a respectiva fonte de custeio, tornando certa a obrigação anteriormente estabelecida em caráter potencial pelo Termo de Credenciamento.

Nessa hipótese, não se mostra necessária a formalização de contrato administrativo, porquanto a relação jurídica principal já se encontra previamente constituída por meio do Termo de Credenciamento regularmente formalizado, que atestou o credenciamento do

prestador e estabeleceu as condições para obrigação futura e incerta, conforme previsto no Enunciado de Consulta 2498.

Dessa forma, desde que previamente formalizado o Termo de Credenciamento contendo as regras gerais da relação jurídica e as cláusulas essenciais, conforme regulamento próprio, as execuções dos serviços credenciados poderão ser operacionalizadas por instrumentos simplificados de autorização, ocasião na qual a obrigação se torna certa com a indicação da fonte de custeio, dispensando-se a celebração de contrato administrativo, com fundamento no Enunciado de Consulta 2498 do TCE/SC e no art. 95 da Lei Federal nº 14.133/21.

4.2.2. Art. 95, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/21

Em consonância com o entendimento exarado no Enunciado de Consulta nº 2498 do TCE/SC, entende-se que as contratações decorrentes de credenciamentos para prestação de serviços de saúde admitem a formalização por meio de instrumentos congêneres ao contrato administrativo, à luz da sistemática prevista no art. 95 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Isso porque o referido dispositivo estabelece que o instrumento de contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil nas hipóteses legalmente admitidas, sobretudo quando a relação jurídica já estiver suficientemente delimitada e a execução ocorrer de forma individualizada, específica e sem obrigações futuras complexas.

Com efeito, o inciso I do art. 95 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o instrumento contratual poderá ser substituído por instrumento simplificado nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor.

Nessa linha, a Orientação Normativa AGU nº 84/2024 esclarece que a possibilidade de substituição do instrumento de contrato, com fundamento no art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, deve ser interpretada de forma a abranger todas as contratações de **compras e serviços em geral** cujo valor esteja compreendido no limite atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133/21, sendo prescindível, para a aplicação do inciso I do art. 95 da referida lei, se a contratação resultou de licitação, inexistência ou dispensa.

Extraí-se do PARECER n. 00016/2023/CNLCA/CGU/AGU que fundamentou a edição da referida Orientação Normativa 84/2024 da AGU o seguinte:

É de se questionar, então: a simplificação da formalização contratual em tal hipótese (inciso I do art. 95) estaria fundada na simplicidade do procedimento (dispensa de licitação em razão do valor) ou no menor valor da contratação? Em nosso sentir, parece óbvio que a simplificação da formalização do contrato está relacionada a um elemento do contrato, e não ao procedimento adjudicatório que origina o ajuste. Assim é no que se refere ao inciso II do art. 95, inclusive, que dispensa a forma contratual

rígida (art. 92) em razão da simplicidade resultante da imediatidade da relação contratual da compra para entrega integral e imediata sem obrigações futuras.

No caso do inciso I do art. 95, o elemento contratual em questão é de ordem pecuniária (valor da contratação), e não o procedimento que deu origem ao contrato. Parece irrelevante para fins de flexibilização da formalização contratual a natureza do procedimento adjudicatório que originou o ajuste. Não percebemos como a dispensa em razão do valor seria capaz de justificar a substituição do instrumento de contrato do art. 92 por outro mais simples e não encontrar a mesma justificativa para uma contratação fundada em uma inexigibilidade, por exemplo (art. 74). Ou seja, não é o elemento procedimental relativo à seleção do contratado que justifica a flexibilização da forma contratual prevista em Lei. Por isso, no entendimento desta manifestação jurídica, o que deve ser extraído do inciso I do art. 95 da NLL para autorizar a substituição do instrumento do contrato é o elemento contratual ali contido, qual seja: o valor do contrato.²³

De igual maneira, dispõe o Enunciado nº 26, aprovado no 2º Simpósio sobre Licitações e Contratos da Justiça Federal: *“O instrumento de contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil na hipótese de contratação cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos para a dispensa de licitação (art. 75 da Lei n. 14.133/2021), inclusive nas inexigibilidades.”*²⁴.

Nesse mesmo sentido, ainda, a disciplina do doutrinador Ronny Charles que assim dispõe:

Na hipótese de facultatividade em razão do valor, entendemos que ela é possível também nas demais hipóteses de contratação direta, inclusive por inexigibilidade. A ideia é que, para contratações de menor valor, o custo transacional da confecção de um instrumento contratual pode não se justificar.²⁵

E mais, o doutrinador vai além aduzindo que:

Nesta feita, as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem obrigações futuras, como também para serviços com características similares. Outrossim, é possível que as execuções decorrentes do procedimento auxiliar credenciamento, quando compatíveis com essas hipóteses sejam prestadas mesmo sem elaboração de um instrumento contratual para cada execução, conforme, inclusive, já foi suscitado pela Advocacia-Geral da União, no Parecer 003/2017/CNU/AGU, ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, ao se ponderar que as contratações, neste procedimento auxiliar, poderiam, em

²³ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos. Parecer n. 00016/2023/CNLCA/CGU/AGU. Processo nº 00688.000717/2019-98. Brasília, DF, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://supersapiens.agu.gov.br>. Acesso em: 8 jun. 2026.

²⁴ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal: a integração como estratégia de governança: enunciados aprovados. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2023.

²⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 638.

tese, ocorrer autonomamente a cada demanda pela prestação, seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato.²⁶

Sendo assim, a interpretação conferida pela Advocacia-Geral da União, corroborada pela doutrina especializada e pelo enunciado aprovado no âmbito da Justiça Federal, evidencia que a substituição do instrumento contratual por instrumentos mais simples não está condicionada à modalidade de contratação adotada pela Administração Pública, mas sim às características da relação jurídica estabelecida.

Nesse contexto, considerando que as prestações de serviços de saúde decorrentes do credenciamento são realizadas de forma individualizada, conforme a demanda, e que cada autorização constitui execução autônoma e específica dentro de uma relação jurídica previamente estabelecida pelo Termo de Credenciamento, mostra-se juridicamente admissível a utilização de instrumentos simplificados que tornam certa a obrigação advinda de credenciamento, indicando necessariamente a fonte de seu custeio. Tal entendimento revela-se especialmente adequado à realidade dos Consórcios Públicos de Saúde.

Cumprе destacar, ainda, que, na presente hipótese, não incidem os parâmetros previstos no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, tampouco se configura hipótese de fracionamento indevido de despesa, por se tratar de contratação decorrente de inexigibilidade de licitação operacionalizada por meio de credenciamento, e não de dispensa de licitação por pequeno valor.

Nesse sentido, a Orientação Normativa nº 105/2026 da Advocacia-Geral da União:

I - O cálculo do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 aplica-se exclusivamente às hipóteses de dispensa de licitação por pequeno valor previstas nos incisos I e II do referido artigo e às aquisições realizadas por meio de suprimento de fundos. Não devem ser incluídas as contratações feitas por outras modalidades de contratação direta, inclusive aquelas realizadas por inexigibilidade de licitação, ainda que operacionalizadas por meio do procedimento auxiliar de credenciamento.

II - A contratação anterior por processo licitatório não impede a futura dispensa de licitação por pequeno valor para o mesmo objeto, em virtude de situação imprevista, caso não seja possível realizar um aditivo contratual, desde que respeitado o devido planejamento das contratações públicas e o limite do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.²⁷

Portanto, desde que previamente formalizado o Termo de Credenciamento contendo as regras gerais da relação jurídica e as cláusulas essenciais, conforme legislação e

²⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 639-640. Grifo nosso.

²⁷ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 105, de 11 de junho de 2026. Grifo nosso.

regulamento, as execuções individuais dos serviços credenciados poderão ser operacionalizadas por instrumentos congêneres ao contrato típico, ocasião na qual a obrigação se torna certa com a indicação da fonte de custeio, dispensando-se a celebração de contrato administrativo, com fundamento no art. 95, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/21.

5. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO E VINCULAÇÃO À REGULAÇÃO DO SUS

A adoção do Termo de Credenciamento, validada pelo Enunciado de Consulta 2498, não exime a Administração da estrita observância aos princípios da legalidade e da transparência.

O art. 79, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 condiciona o credenciamento à edição de regulamento próprio.

5.1. Conteúdo Mínimo do Regulamento de Credenciamento

O regulamento interno do Consórcio ou do Município deve estabelecer, de forma clara e objetiva, os parâmetros operacionais do credenciamento em saúde:

- a) A definição do instrumento obrigacional (Termo de Credenciamento ou Contrato Administrativo);
- b) O prazo de vigência (que pode ser indeterminado ou contínuo, desde que permitida a denúncia, conforme art. 79, parágrafo único, VI, da NLLC);
- c) Os critérios objetivos de distribuição da demanda (proximidade geográfica, capacidade instalada, ordem de inscrição ou escolha do usuário);
- d) O momento exato da indicação da dotação orçamentária e da emissão do empenho, que deve ocorrer impreterivelmente antes da emissão da Autorização de Fornecimento de Serviços (AFS) ou Guia de Encaminhamento, garantindo a cobertura financeira da despesa.

Além disso, seria recomendável que o regulamento previsse quais dos elementos indicados no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/21 são imprescindíveis para o termo simplificado a que se refere o art. 95, caput e § 1º, do referido diploma legal, ponderando a autoridade competente cada caso concreto, com base no princípio da proporcionalidade (art. 5º da Lei Licitação).

Em sentido similar o doutrinador Ronny Charles:

A solicitação de serviço e a ordem de execução de serviço são documentos mais simples utilizados em substituição aos contratos. Esses instrumentos devem respeitar, no que couber, as exigências do instrumento contratual, como: definição e especificação dos serviços; volume dos serviços; resultados ou produtos solicitados; cronograma de realização dos serviços; avaliação da qualidade dos serviços; identificação dos responsáveis pela

solicitação e pela avaliação; prazo de início e de término da execução dos serviços.²⁸

É possível, também, que tais cláusulas estejam escritas no termo de referência ou no projeto básico da contratação, devendo a Administração, em tal caso, colher a assinatura do contratado em um documento no qual ele dê ciência do quanto consta no termo de referência ou no projeto básico e manifeste sua aquiescência com as obrigações ali contidas, podendo este ser o Termo de Credenciamento.

5.2. Vinculação à Regulação do SUS (SISREG ou sistema equivalente)

Outro aspecto fundamental na operacionalização do credenciamento de serviços de saúde é a sua submissão às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), em especial à Política Nacional de Regulação (Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde)²⁹.

A contratação complementar de serviços privados ou filantrópicos deve respeitar os fluxos regulatórios estabelecidos pelas Secretarias de Saúde. Nesse sentido, os Consórcios Públicos atuam como executores operacionais, mas a gestão da fila, a priorização clínica e a autorização dos procedimentos permanecem sob a competência do ente municipal (gestor local do SUS).

Esse aspecto assume especial relevância diante da Lei Estadual nº 17.066, de 11 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a publicação, na internet, da lista de espera dos pacientes que aguardam por consultas (discriminadas por especialidade), exames e intervenções cirúrgicas e outros procedimentos nos estabelecimentos da rede pública de saúde do Estado de Santa Catarina³⁰.

A referida norma reforça os princípios da transparência, da impessoalidade e da equidade no acesso aos serviços públicos de saúde, exigindo que a ordem de atendimento observe a ordem única cronológica de inscrição, critérios técnicos e regulatórios previamente estabelecidos.

Nesse contexto, a utilização dos serviços credenciados não pode resultar na criação de filas paralelas ou em mecanismos de acesso dissociados da regulação oficial do SUS, sob pena de comprometimento da gestão da demanda assistencial, da rastreabilidade dos

²⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 640.

²⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 2017.

³⁰ SANTA CATARINA. Lei nº 17.066, de 11 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a publicação, na internet, da lista de espera dos pacientes que aguardam por consultas (discriminadas por especialidade), exames e intervenções cirúrgicas e outros procedimentos nos estabelecimentos da rede pública de saúde do Estado de Santa Catarina. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, n. 20.452, 12 jan. 2017;

atendimentos e da observância da ordem cronológica dos pacientes regularmente cadastrados nos sistemas de regulação.

Portanto, o Termo de Credenciamento deve prever expressamente que a execução dos serviços está condicionada à prévia autorização da Central de Regulação (SISREG ou sistema equivalente), garantindo a equidade no acesso e a obediência aos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas (PCDT), e o cumprimento das disposições da Lei Estadual nº 17.066/2017, especialmente quanto à observância da ordem de inscrição dos pacientes nas listas de espera, ressalvadas as hipóteses de atendimento emergencial ou de prioridade clínica devidamente justificadas nos termos da regulamentação aplicável.

6. FLUXOGRAMA DO METAPROCESSO DO CREDENCIAMENTO

O credenciamento promovido pelo Consórcio destina-se à formação e manutenção de rede de prestadores aptos a atender às demandas dos entes consorciados, observadas as diretrizes da gestão associada de serviços públicos previstas na Lei Federal nº 11.107/2005, no Decreto Federal nº 6.017/2007, as diretrizes do Sistema Único de Saúde e as condições estabelecidas no respectivo edital.

A efetiva utilização dos serviços credenciados decorre da necessidade assistencial identificada pelo ente consorciado e dos fluxos de regulação do acesso adotados no âmbito do Sistema Único de Saúde, em observância à organização regionalizada e hierarquizada das ações e serviços de saúde prevista nos artigos 7º, inciso XI, e 8º da Lei Federal nº 8.080/1990, bem como à Política Nacional de Regulação do SUS instituída pela Portaria GM/MS nº 1.559/2008³¹.

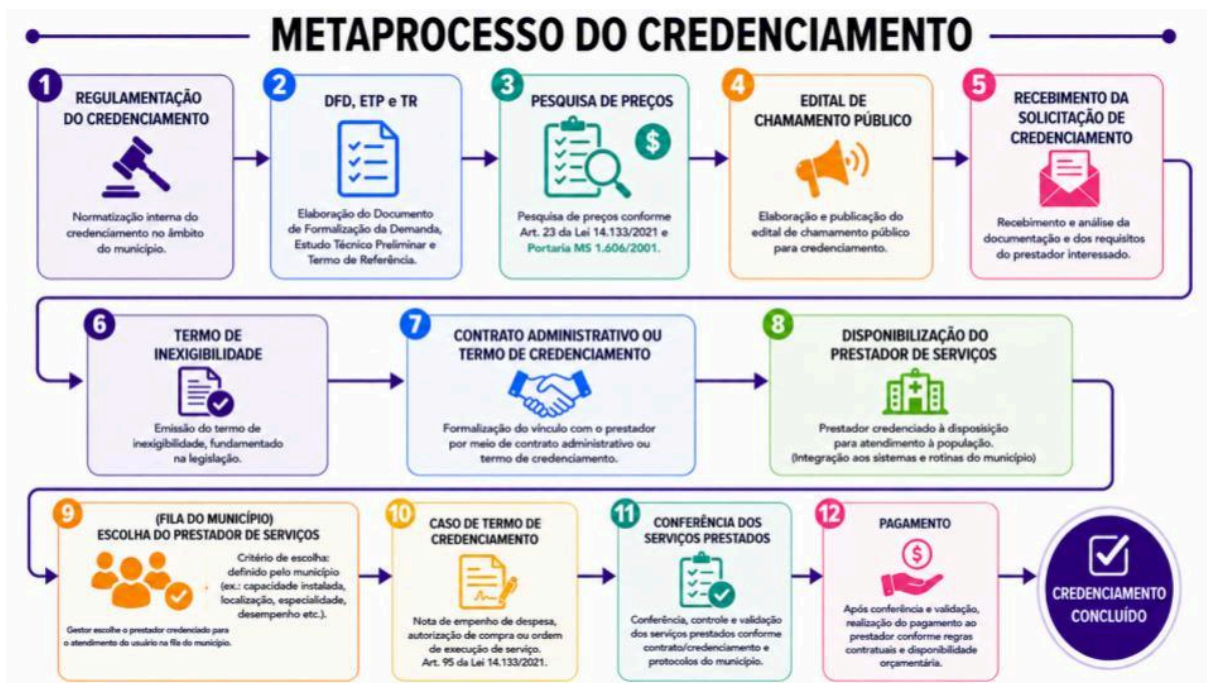
Nesse contexto, compete ao ente consorciado demandante ou à estrutura de regulação responsável pelo encaminhamento do usuário a indicação do prestador, observando os critérios de distribuição da demanda; a autorização do procedimento; a gestão das filas; a observância da programação assistencial; e a utilização dos serviços credenciados.

A competência acima indicada de indicação do prestador pelo ente consorciado demandante ou pela estrutura de regulação responsável apresenta-se como regra geral nos credenciamentos instituídos no âmbito da prestação complementar de serviços de saúde ao SUS nos Consórcios de Saúde de Santa Catarina, entretanto, existem modelagens nas quais a escolha do prestador ou distribuição objetiva ocorre pelo consórcio ou, nos credenciamentos fundamentados no inciso II do art. 79 da Lei 14.133/2021, pelo terceiro usuário direto do serviço (paciente), conforme regulamentação e edital.

³¹ Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2008/prt1559_01_08_2008.html. Acesso em: 10 jun. 2026.

Por sua vez, compete ao Consórcio a condução do procedimento de credenciamento; a formalização dos instrumentos jurídicos correspondentes; a gestão da rede credenciada; a gestão cadastral dos prestadores; a fiscalização; e as demais atividades administrativas relacionadas à gestão e fiscalização do credenciamento, observadas as competências definidas no Contrato de Consórcio, nos regulamentos internos e nos instrumentos de governança aplicáveis.

Para melhor elucidação da operacionalização do credenciamento sob a ótica do Enunciado de Consulta 2498 e da regulação do SUS, apresenta-se o fluxograma do metaprocesso do credenciamento:



7. CONCLUSÃO

Em síntese, conclui-se que o credenciamento, especialmente no âmbito da prestação complementar de serviços de saúde ao Sistema Único de Saúde (SUS), constitui procedimento auxiliar de contratação dotado de características próprias, cuja finalidade consiste na formação de uma rede ampla de prestadores aptos a atender às demandas da Administração Pública em regime de inexigibilidade de licitação, sem que disso decorra, por si só, obrigação imediata de contratação ou utilização dos serviços credenciados.

No contexto dos Consórcios Públicos de Saúde, em que a demanda assistencial decorre das necessidades variáveis dos entes consorciados e da dinâmica da regulação do acesso aos serviços de saúde, a utilização do contrato administrativo tradicional nem sempre se revela compatível com a realidade operacional do credenciamento, sobretudo diante da impossibilidade de previsão precisa dos quantitativos efetivamente demandados,

da natureza estimativa das contratações e da necessidade de preservação da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal.

Nesse cenário, revela-se juridicamente admissível que o procedimento de credenciamento seja formalizado por meio de Termo de Credenciamento destinado a estabelecer condições gerais para obrigação futura e incerta, permanecendo o credenciado habilitado para futura convocação, sem que a Administração assuma, nesse momento, compromisso financeiro correspondente à integralidade dos quantitativos estimados.

A obrigação jurídica de natureza patrimonial somente se torna certa e exigível quando da efetiva autorização do procedimento ou serviço pela Administração, mediante Ordem de Serviço, Guia de Encaminhamento, Autorização de Procedimento, Autorização de Fornecimento de Serviços, nota de empenho ou outro instrumento congênere previsto em regulamento próprio, ocasião em que deverá ser indicada a correspondente fonte de custeio, em observância aos arts. 92, inciso VIII, 95 e 150 da Lei nº 14.133/2021, bem como ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Da mesma forma, conclui-se que os quantitativos previstos nos editais e nos Termos de Credenciamento possuem natureza exclusivamente estimativa, destinando-se ao planejamento administrativo e orçamentário, não conferindo ao credenciado direito subjetivo à execução de volume mínimo de serviços, desde que mantidos o objeto, os preços e as condições previamente estabelecidas no credenciamento.

Também se evidencia que a operacionalização do credenciamento exige regulamentação específica, conforme determina o art. 79 da Lei nº 14.133/2021, disciplinando, entre outros aspectos, o instrumento obrigacional adotado, os critérios de distribuição da demanda, as hipóteses de descredenciamento, o momento da constituição da obrigação financeira e os instrumentos aptos à formalização das contratações específicas.

Igualmente imprescindível é a observância da estrutura organizacional do SUS, de modo que a utilização dos serviços credenciados permaneça integralmente vinculada aos fluxos oficiais de regulação do ente consorciado, e às filas públicas de acesso, vedando-se a criação de mecanismos paralelos de encaminhamento ou priorização de usuários.

Nesse modelo, o Consórcio Público, como integrante da Administração Indireta dos entes consorciados, atua em favor dos Municípios na estruturação, gestão e fiscalização da rede de prestadores privados que participam de forma complementar do SUS. A titularidade da demanda e da assistência permanece com o Município, a quem compete autorizar os procedimentos, regular o acesso e direcionar os usuários aos serviços credenciados.

Por fim, conclui-se que a relação obrigacional decorrente da inexigibilidade de licitação fundada em credenciamento pode ser instrumentalizada de forma bipartida: inicialmente, por Termo de Credenciamento, destinado a estabelecer as condições gerais de

uma obrigação futura e incerta; e, posteriormente, quando da efetiva demanda pelo serviço, por instrumento congênere ao contrato, nos termos do art. 95 da Lei Federal nº 14.133/2021, apto a individualizar a execução, indicar a correspondente fonte de custeio e tornar certa e exigível a obrigação.

Nessa sistemática, mostra-se prescindível a celebração do instrumento de contrato administrativo submetido às cláusulas do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, independentemente de a contratação se referir a compras ou serviços em geral ou de ter resultado de licitação, inexigibilidade ou dispensa, conforme Orientação Normativa AGU nº 84/2024.

Florianópolis/SC, 11 de agosto de 2026.

CASTILHO SILVANO VIEIRA:75040425953 Assinado de forma digital por CASTILHO SILVANO VIEIRA:75040425953
Dados: 2026.08.13 12:19:46 -03'00'

Castilho Silvano Vieira
Presidente da ACISSC
Prefeito de Sangão

Francismari Rossi Lessa
Diretora Executiva da ACISSC
Diretora Executiva do CISAMUREL

Vitor Sabino de Souza Postingher
OAB/SC 71.110
Coordenador da Câmara Técnica Jurídica
da ACISSC
Assessor Jurídico do CISONORDESTE/SC

Guilherme Krieger
OAB/SC 27.692
Consultor Jurídico da ACISSC

Maria de Fatima Martins
OAB/SC 35.127
Assessora Jurídica do CISAMVE

Douglas Vagner
OAB/SC 44.088
Assessor Jurídico do CISAMUREL

Guilherme Rangel
OAB/SC 76.967
Assessor Jurídico do CISAMURES

Camila Denk da Silva
OAB/SC 52.309
Assessora Jurídica do CISAMURC

Simão Schmith
OAB/SC 53.166
Assessor Jurídico do CISAMOSC

Lucas Luan Tiepo
OAB/SC 68.191
Assessor Jurídico do CISAMARP

Ariane Simionatto Schizzi
OAB/SC 39502
Assessora Jurídica do CIS-AMFRI

Gidião Barros
OAB/SC 25.941
Assessor Jurídico do CISAMREC

Lorena Schmidt
OAB/SC 66.815
Gerente Jurídica do CISAMAVI

Assinado eletronicamente por:

- * GUILHERME RANGEL BIANCHINI (***.424.459-**) em 10/08/2026 14:43:40 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * CAMILA DENK DA SILVA (***.660.759-**) em 10/08/2026 14:44:36 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * ARIANE SIMIONATTO SCHIZZI (***.272.829-**) em 10/08/2026 15:04:35 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * LORENA SCHMIDT (***.475.519-**) em 10/08/2026 15:49:42 com assinatura avançada (AC Final do Governo Federal do Brasil v1)
- * GIDIAO BARROS (***.469.709-**) em 10/08/2026 16:27:14 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * LUCAS LUAN TIEPO (***.470.709-**) em 11/08/2026 08:24:14 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * VITOR SABINO DE SOUZA POSTINGHER (***.711.049-**) em 11/08/2026 08:52:01 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * MARIA DE FATIMA MARTINS (***.396.769-**) em 11/08/2026 08:55:20 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * SIMAO SCHMITH (***.356.549-**) em 11/08/2026 13:19:41 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)
- * GUILHERME KRIEGER (***.041.689-**) em 11/08/2026 13:30:04 com assinatura avançada (AC Final do Governo Federal do Brasil v1)
- * DOUGLAS VAGNER (***.241.129-**) em 11/08/2026 15:22:11 com assinatura avançada (AC Final do Governo Federal do Brasil v1)
- * FRANCISMARI ROSSI LESSA (***.651.709-**) em 12/08/2026 10:16:41 com assinatura qualificada (ICP-Brasil)

Este documento é cópia do original assinado eletronicamente.

Para obter o original utilize o código QR abaixo ou acesse o endereço:

<https://cisnordeste.eciga.consorcicioga.gov.br/#!/documento/6f186cfe-10d5-4900-afa1-a3deee0c5b30>

