



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

MENSAGEM EM REGIME DE URGÊNCIA Nº 026, DE 30 DE MAIO DE 2022.

**Senhora Presidenta,
Senhores Vereadores,**

Submeto à apreciação dessa Augusta Casa Legislativa o incluso projeto de Lei que “AUTORIZA O MUNICÍPIO DE MARCO A REALIZAR CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS E/OU PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE OBJETIVANDO ATENDER A POPULAÇÃO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

É cediço que a investidura em cargo ou emprego público se dá por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, conforme o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e que, excepcionalmente, a regra em questão comporta exceções, quais sejam: nomeação de cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração (art. 37, inciso II, parte final, da CF/88) e a contratação temporária de excepcional interesse público prevista no inciso IX do artigo 37 da CF/88.

Entretanto, é notório que os municípios cearenses enfrentam grandes dificuldades na contratação de profissionais da área da saúde.

Todavia, como já reiteradamente vem se posicionando o Tribunal de Contas do Estado do Ceará¹, inclusive por meio de informativo, entende-se que “*Hodiernamente, diante de tal dificuldade, vários órgãos públicos, sobretudo os municipais, têm adotado o chamamento público visando a contratação de particular, pessoa física ou jurídica, para prestar serviços de saúde*”.

Sobre o assunto, o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, 1ª edição, 2016, editado pelo **Ministério da Saúde**, prevê a contratação de tais serviços mediante chamamento público para credenciamento, conforme transcrito a seguir:

2. Credenciamento

O Ministério da Saúde, com fundamento no inciso XIV do art.16 da Lei nº 8080/90, normatiza por Portaria a participação complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS.

Credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda,

¹ 06791/2018-6; 10863/2018-3; 10946/2018-7; e 31864/2018-0.



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada (Luciano Ferraz - *Licitações, estudos e práticas*. 2ªed. Rio de Janeiro, Esplanada, 2002. p. 118).

Apesar de não ser um procedimento previsto expressamente na legislação, é reconhecido como válido pela própria jurisprudência do TCU, Tribunais de Contas e pela doutrina. “Cumpra ponderar, desde já, que a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei 8666/93. Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, restando suas premissas. Impende reafirmar, por oportuno, que a inexigibilidade não depende de autorização legal, tanto que ocorre em todas as situações de inviabilidade de competição, o que remonta à questão fática (Joel de Menezes Niebuhr – *Licitação pública e contrato administrativo*. 4ª edição, editora Forum, 2015. p. 119 e seguinte).

O credenciamento se dará por ato formal e aplicar-se-á a todos os licitantes que foram habilitados em procedimento específico, fundamentado no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, quando se conferirá o direito de exercer complementarmente a partir da celebração de contrato, a prestação de serviços de saúde. Portanto, o credenciamento preservará a lisura, transparência e economicidade do procedimento, garantindo tratamento isonômico dos interessados, com a possibilidade de acesso de qualquer um que preencha as exigências estabelecidas em regulamento e observando os princípios e diretrizes do SUS. “No credenciamento todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, sem que haja *relação de exclusão*. Como todos os interessados são contratados, não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública.” (Joel de Menezes Niebuhr – *Licitação pública e contrato administrativo*. 4ª edição, editora Forum, 2015. p. 119 e seguinte).

[...]

2.1 Chamamento Público para Credenciamento

O chamamento público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de complementar a rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

contratação, por meio de credenciamento.

A Administração Pública deverá se ater à legislação pertinente, observando as orientações trazidas pela doutrina e controle externo que reconhece que o edital para as contratações de serviços complementares de saúde será por chamamento público, cuja finalidade é o credenciamento de todos os prestadores que atendam aos requisitos exigidos no edital (Tribunal de Contas da União). Cada contratação é única e específica, devendo o chamamento expressar todos os elementos daquela necessidade momentânea.

Nesse sentido, o próprio **Tribunal de Contas da União** também se manifestou no sentido de que o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde:

Conforme destacado no Manual de Orientações para a Contratação de Serviços no SUS, editado pelo Ministério da Saúde, a Lei 8.080/1990, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, trouxe avanços significativos para a regulação da participação privada no SUS. E essa participação da iniciativa privada, enfatiza o referido manual, deve ocorrer somente após esgotada capacidade de toda a rede pública de saúde, federal, estadual e municipal.

Assim, no art. 18, inciso X, da Lei 8.080/1990 consta a competência do Município para celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar a sua execução, observadas as normas aplicáveis à matéria.

Considerando que compete à direção nacional do SUS promover a descentralização para as unidades federadas e para os municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente de abrangência estadual e municipal, segundo o art. 16, inciso XV, da Lei 8.080/1990, foram editadas diversas normas de descentralização, inclusive aquelas voltadas especificamente para normatizar a contratação de serviços de saúde por gestores locais do SUS, com indicação de cláusulas necessárias que devem constar nos correspondentes contratos.

É nesse contexto que se deve examinar a suscitada falta de prévio procedimento licitatório nas contratações dos prestadores de serviços na área de saúde realizadas pelo Município de Crato/CE.



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

[...]

De fato, compulsando os autos, verifica-se à peça 53, p. 30/34, cópia do Edital de Chamamento Público 001/2008 para credenciamento de pessoa jurídica destinada a prestar serviços ambulatorial, hospitalar e de apoio diagnóstico e terapêutico para atender, de forma complementar, à Secretaria de Saúde do Município de Crato/CE, com remuneração baseada na tabela do SUS vigente à época.

A unidade técnica considerou, em síntese, que a realização do chamamento público para credenciamento de entidades prestadoras de serviços na área de saúde não afasta a obrigatoriedade de se fazer licitação, nas modalidades previstas no art. 22 da Lei 8.666/1993, ou de se justificar a contratação direta mediante a inexigibilidade constante do art. 25 da referida lei.

Sobre o tema, convém ressaltar que **a jurisprudência do TCU tem aceitado que o credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993.** Nesse sentido, menciono os seguintes enunciados, elaborados pela jurisprudência sistematizada do TCU:

“O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, 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, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal.” (Acórdão 352/2016 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

“O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. 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 contratados.” (Acórdão 3.567/2014 – Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler).

“É possível a utilização do credenciamento para a



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS ante as suas peculiaridades, que envolvem, entre outras, preço pré-fixado e nível de demanda superior à oferta.” (Acórdão 1.215/2013 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

[...]

O “Manual de Orientações para Contratação de Serviços no Sistema Único de Saúde”, elaborado pelo Ministério da Saúde, versão de 2007 (peça 58, p. 12/45), já previa a possibilidade de se realizar chamamento público para a contratação de serviços de saúde, embora o aludido órgão ministerial não tenha regulamentado, com a celeridade necessária, o procedimento da chamada pública, vindo a fazê-lo com a Portaria/MS 2.567/2016, que revogou as portarias anteriores, as quais eram silentes sobre a matéria (Portaria/MS 1.034/2010 e 3.277/2006).

E, no caso da inexigibilidade de licitação, o referido Manual de Orientações exemplifica que ela pode ocorrer quando houver incapacidade de se instalar concorrência entre os licitantes, como no caso de haver somente um prestador apto a fornecer o objeto a ser contratado, ou na hipótese de o gestor manifestar interesse de contratar todos os prestadores de serviços de seu território de uma determinada área desde que devidamente especificada no edital.

Assim, quando a licitação for inexigível porque o gestor manifestou o interesse de contratar todos os prestadores, ele poderá adotar o procedimento de chamada pública, por meio da abertura de um edital e chamar todos os prestadores que se enquadrem nos requisitos constantes do edital para se cadastrarem e contratarem com a Administração Pública.

Tem-se por claro que a inexigibilidade, no presente caso, não se deu pela singularidade do objeto, mas sim pelo interesse de contratar todos os prestadores de serviços na área de saúde que atendessem os requisitos do edital de chamamento.

Portanto, impõe-se reconhecer que a suposta irregularidade pela qual foram instados a se manifestar por meio da audiência – falta de prévio procedimento licitatório nas contratações dos prestadores de serviços na área de saúde –, restou afastada diante da comprovada realização do Chamamento Público 001/2008, com o credenciamento das entidades.

(ACÓRDÃO Nº 784/2018 – TCU – Plenário - Processo TC



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

008.436/2015-0 - Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa - Sessão de 11/04/2018)

Desta forma, **o entendimento daquela Corte Federal de Contas é no sentido de que o credenciamento poderá ser feito, inclusive, para atuação do profissional médico para as unidades públicas de saúde do SUS.**

Ressalte-se que o credenciamento é entendido como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, com base no caput do art. 25 da Lei 8.666/93.

No âmbito do **TCE/CE**, a 1ª Câmara enfrentou a matéria no bojo do Processo nº 10863/2018-3, oportunidade em que foi considerada regular a contratação de profissionais de saúde por meio de chamamento público, nos termos do Acórdão nº 367/2019, da lavra do E. Conselheiro Ernesto Saboia. Vale transcrever o trecho do voto condutor:

2 – DAS DESPESAS RELACIONADAS A ATIVIDADE-FIM.
Irregularidades na contratação temporária de profissionais da saúde: contratação indevida de pessoal e enquadramento irregular do elemento de despesa de pessoal. (falha descaracterizada)

A Unidade Técnica asseverou que para a contratação de profissionais relacionados à atividade-fim da Unidade Gestora, em regra, deve ser realizada a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos para posteriormente preenchê-los via concurso público, conforme art. 37, II da Constituição Federal. Entretanto, a alternativa adequada à obrigatoriedade do concurso público é por meio de contratação por tempo determinado, prevista no art. 37, IX da Carta Magna. Dessa forma, devem ser atendidas as seguintes condições: a) Previsão em lei dos cargos; b) Tempo Determinado; c) Necessidade Temporária de Interesse Excepcional.

[...]

Considerando o entendimento desta Relatoria sobre o tema, por se tratar de serviços na área da saúde, que é uma das atividades da administração pública vitais à população e, levando em consideração a **carência desses profissionais nos municípios**, bem assim levando em consideração que a defendente realizou a contratação temporária desses profissionais da saúde por meio do processo administrativo Chamamento Público nº 2016.02.03.002, o qual se encontra apensado aos presentes autos junto com os contratos firmados com tais profissionais, e considerando, por fim, que o período de gestão foi de apenas dois meses, descaracterizo a falha. (destaque no original).

Nesse mesmo sentido, a mesma Câmara da Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 374/2019 prolatado no Processo nº 10946/2018-7, também decidiu.



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

Também no Acórdão nº 364/2019, proferido no Processo nº 20970/2018-0, a irregularidade foi descaracterizada. Ressalte-se que no bojo do processo, a própria Inspeção de Controle Externo considerou regular a contratação de profissionais de saúde mediante chamamento público (Certificado nº 097/2018).

Esse mesmo entendimento foi assentado pela Inspeção de Controle Externo no Processo nº 31.864/2018-0, conforme o item 6.1 da Informação Complementar nº 13154/2016, *in verbis*:

Em análise à documentação encaminhada pela defesa, referente ao chamamento público 1501.01/2013 foi verificado que a Administração convocou profissionais que preencheram os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, nesse diapasão, estamos diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, não houve competição entre os interessados.

A esse método de inexigibilidade para a contratação a doutrina denomina de Credenciamento.

Nesse cenário, a priori, não há irregularidade na contratação dos profissionais discriminados no quadro do item objeto de análise.

Posto isso, considerando as orientações do Ministério da Saúde através do Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde; considerando o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU; e Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE e, visando garantir uma maior cobertura e melhor atendimento, esta urbe optou pelo envio do presente projeto que possibilita mais uma forma de contratação dos serviços médicos: credenciamento/chamamento público.

Por conta da relevância deste projeto, nos conformes do artigo 58, da Lei Orgânica do Município, solicito a adoção do regime de urgência para sua apreciação.

Portanto, acreditando ter feito as sucintas e necessárias considerações, submeto o presente para análise e votação nos moldes do Regimento Interno dessa Casa de Leis, para que os Nobres Edis aprovem este Projeto de Lei.

Paço da Prefeitura Municipal de Marco/CE, aos 30 de maio de 2022.

ROGER NEVES AGUIAR
Prefeito Municipal



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

PROJETO DE LEI Nº 026, DE 30 DE MAIO DE 2022.

AUTORIZA O MUNICÍPIO DE MARCO A REALIZAR CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS E/OU PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE OBJETIVANDO ATENDER A POPULAÇÃO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O **PREFEITO MUNICIPAL** faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei Ordinária Municipal:

**CAPÍTULO I
DO CREDENCIAMENTO DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE**

Art. 1º. Fica o Município de Marco autorizado a realizar credenciamentos para contratação de empresas especializadas e/ou de profissionais prestadores de serviços na área de saúde, obedecidos os fundamentos legais previstos nas Leis Federais nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais legislações aplicáveis, e nº 14.133, de 01 de abril de 2021, com a finalidade de atendimento às necessidades de serviços e ações na rede pública municipal de saúde.

§ 1º O credenciamento será realizado através de edital de Chamamento Público, no qual serão previstos os critérios e as exigências mínimas para os profissionais interessados que possam resguardar condições de uma prestação de serviços de qualidade.

§ 2º As empresas e/ou profissionais credenciados prestarão serviços, exclusivamente, nas unidades municipais de saúde vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde, e a prestação de serviços não configurará, sob nenhuma hipótese, vínculo empregatício.

§ 3º O valor a ser pago às empresas e/ou aos profissionais credenciados pelos serviços prestados dar-se-á mediante a apuração das horas trabalhadas (plantões), observados os valores e os requisitos descritos no respectivo procedimento licitatório.

Art. 2º. Competirá à Secretaria Municipal da Saúde a fiscalização contínua dos serviços prestados pelos credenciados.

§ 1º O profissional credenciado, diretamente ou intermediado por empresa, não poderá ser substituído no atendimento por outro profissional que não esteja regularmente credenciado pelo Município.

§ 2º O credenciamento terá caráter precário, permitindo às empresas e/ou aos profissionais credenciados solicitarem o seu descredenciamento a qualquer momento, observado o previsto no § 3º deste artigo.

§ 3º A solicitação de descredenciamento pelo profissional deverá ser apresentada no prazo mínimo de 30 (trinta) dias do efetivo descredenciamento, mantendo a efetiva prestação dos serviços durante esse período.

§ 4º É permitido à empresa e/ou ao profissional que tenha solicitado descredenciamento, nos termos dos §§ 2º e 3º deste artigo, solicitar novo credenciamento, desde que atendidas todas as condições editalícias.

§ 5º A Administração Pública poderá descredenciar o profissional de saúde, caso seja constatada qualquer irregularidade na observância ou no cumprimento das normas fixadas no edital ou na legislação pertinente.



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

Art. 3º. O credenciamento de que trata esta Lei não implica a obrigatoriedade de o Município solicitar a prestação dos serviços.

Art. 4º. Fica autorizado o Poder Executivo a expedir decreto que regulamente o que for necessário à fiel execução desta lei.

Art. 5º. As despesas com esta lei correrão à conta das respectivas dotações orçamentárias, a serem suplementadas se necessário.

Art. 6º. Esta lei retroagirá seus efeitos a 01 de maio de 2022, revogadas as disposições em contrário.

Paço Municipal de Marco/CE, em 30 de maio de 2022.

Roger Neves Aguiar
Prefeito Municipal