

# Adoção do instituto jurídico do credenciamento para prestação de consultas médicas

CONSULTA N. 811.980

**EMENTA:** Consulta – Prefeitura Municipal – I. Realização de sistema de credenciamento para prestação de consultas médicas. Possibilidade. Procedimento formal de inexigibilidade de licitação. Edital de credenciamento. II. Remuneração dos serviços prestados pelos particulares credenciados. Fixação de valores acima do mínimo indicado pelo SUS. Possibilidade. Complementação com recursos do próprio Município. Observância dos limites de despesas estabelecidos nas leis orçamentárias locais. III. Atendimento no consultório do médico credenciado. Possibilidade. Inexistência de vínculo profissional com o ente federativo. Marcação da consulta a cargo da Secretaria Municipal de Saúde. Escolha do credenciado pelo usuário.

*[...] realizado o procedimento de inexigibilidade, mediante um edital de credenciamento, o usuário deverá ter liberdade de escolher o profissional a que deseja recorrer, dentre aqueles selecionados, sendo inadmissível que a escolha fique a cargo da Administração.*

**RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA**

## RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Sr. Fernando Souza Costa, Prefeito Municipal de Carangola, elaborada nos seguintes termos, conforme documento acostado a fls. 01-03:

- 1) Pode o Município realizar sistema de credenciamento de consultas médicas de diferentes especialidades?
- 2) Caso positiva a resposta acima, o valor das consultas deverá ser o preço praticado no Sistema Único de Saúde (SUS) ou poderá o Município estipular o valor das consultas?
- 3) No sistema de credenciamento, poderá a consulta ser prestada no próprio consultório médico, após marcação feita pela Secretaria Municipal de Saúde?

É, em síntese, o relatório.

## PRELIMINAR

Verifico, nos termos constantes da petição inicial a fls. 02 e 05, que o consulente é parte legítima, de acordo com o art. 210, I, do RITCEMG e, por se tratar de matéria de competência desta Corte e de grande repercussão, conheço da presente consulta para respondê-la em tese.

## MÉRITO

O tema referente à possibilidade de a Administração Pública adotar o instituto jurídico do credenciamento de prestadores de serviço de saúde já foi debatido, em diversas oportunidades, por este Tribunal de Contas, havendo uniformidade no entendimento acerca dos principais aspectos relativos a esse instituto.

Cite-se recente julgado da relatoria do Conselheiro Eduardo Carone, no qual se delimita a utilização do instituto do credenciamento:

O instituto do credenciamento visa à contratação de todos aqueles que preencherem os requisitos determinados em edital. Não há que se falar em ordem de preferência sob justificativa alguma. Qualquer empresa que cumpra com as exigências editalícias e que aceite o valor predeterminado deve ser contratada pela Administração. Caso contrário, não será própria a utilização do credenciamento (Denúncia n. 751.882, Primeira Câmara, sessão: 18/09/08).

Dessa forma, pode-se conceituar o instituto do credenciamento como sendo o procedimento administrativo que visa à contratação de prestadores de serviços mediante requisitos estabelecidos previamente no edital de convocação, quando determinado serviço público necessita ser prestado por uma pluralidade de contratados simultaneamente.

Nesse mesmo sentido, o Professor Luciano Ferraz conceitua o credenciamento como:

O processo administrativo, pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada (*Licitações, estudos e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. p. 118).

Tecidas as considerações iniciais sobre a definição do instituto do credenciamento, passa-se à exposição sobre qual procedimento a ser utilizado para a sua implementação.

Sobre a questão, o Tribunal de Contas da União e este Tribunal de Contas já se manifestaram, respectivamente, no sentido de que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade, tendo em vista a inviabilidade de competição, *verbis*:

Ante o previsto no *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/93, de 21/06/93, e por exigir um grau de subjetividade bastante razoável, com referência à fixação dos critérios para julgamento da licitação, caso viesse a ser implementada pelos motivos aventados, propomos, por tudo isso, o credenciamento, com inexigibilidade de processo licitatório, uma vez que a norma legal dá ensejo ao abrigo de tal propositura, dada a impossibilidade prática de estabelecer-se o confronto entre licitantes, no mesmo nível de igualdade (Processo n. TC – 008.797/93-5, sessão: 09/12/2003. TCU).

Com efeito, o fundamento legal para o credenciamento é a inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, *caput*, da Lei n. 8.666/93, pelo qual caberá à Administração justificar a inviabilidade de competição, nos termos do art. 26, parágrafo único, da citada Lei de Licitações, devendo, ainda, observar os aspectos necessários e pertinentes para a implantação deste sistema, de modo a preservar a lisura e transparência do procedimento (excerto do voto aprovado proferido pelo Revisor Conselheiro Simão Pedro no Recurso de Revisão n. 687.621, Relator Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, sessão Pleno: 06/06/2007. TCEMG).

Tem-se, portanto, que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade, em que a inviabilidade de competição se caracteriza pela possibilidade de competição de todos.

Insta salientar, ainda, que, realizado o procedimento de inexigibilidade, mediante um edital de credenciamento, **o usuário deverá ter liberdade de escolher o profissional a que deseja recorrer, dentre aqueles selecionados, sendo inadmissível que a escolha fique a cargo da Administração.**

Diante do exposto, quanto à primeira pergunta formulada pelo consulente, tem-se que o Município pode realizar sistema de credenciamento de consultas médicas, desde que precedido de procedimento formal de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 5º, *caput*, c/c o parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

Passo à análise da segunda questão, que diz respeito aos valores a serem fixados pelas consultas médicas.

A propósito, reporto-me ao texto constitucional, que dispõe sobre os meios de prestação de serviços de saúde, *verbis*:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

A seu turno, a Lei Federal n. 8.080/90, que dispõe sobre o sistema de saúde, estabelece:

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

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Dessa forma, em princípio, a remuneração dos serviços prestados por particulares, visando à complementação dos serviços prestados pelo Estado, deverão atender aos parâmetros fixados pelo SUS.

Entretanto, não se vislumbra qualquer óbice para que o Município estabeleça preços acima dos mínimos, em razão de características locais e visando atrair um número maior de profissionais.

Nesse sentido, a Portaria n. 1.286/93 do Ministério da Saúde, expõe:

Art. 4º [...]

Parágrafo único. No tocante aos critérios e valores para a remuneração dos serviços privados, o órgão competente da direção nacional do Sistema Único de Saúde elaborará tabela de preços mínimos dos procedimentos médicos e hospitalares, **podendo, entretanto, o Município ou o Estado, no contrato celebrado com o setor privado de fins lucrativos, não lucrativos ou filantrópicos, estabelecer preços acima dos mínimos, em razão das necessidades e disponibilidades materiais e financeiras da respectiva esfera de governo (grifo nosso).**

A propósito, esclareça-se que os Municípios, ao adotarem valores diferentes dos mínimos estabelecidos pelo SUS, deverão empregar recursos próprios e verificar os limites de despesas estabelecidos nas leis orçamentárias locais.

É o que estabelece a Portaria n. 1.606/2001, também do Ministério da Saúde:

Art. 1º Definir que os estados, Distrito Federal e municípios que adotarem tabela diferenciada para remuneração de serviços assistenciais de saúde deverão, para efeito de complementação financeira, empregar recursos próprios estaduais e/ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para esta finalidade.

Destarte, o Município poderá fixar valores acima do mínimo fixado pelo Sistema Único de Saúde para os serviços de saúde. Entretanto, a fixação da remuneração deverá observar os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, levando-se em conta as circunstâncias locais e as disponibilidades financeiras, sob pena de ver-se frustrado o modelo adotado pelo Município para a prestação de serviços de saúde.

Diante do exposto, em resposta à segunda questão, afirma-se que o valor das consultas poderá ser fixado acima dos valores mínimos estabelecidos pela direção nacional do SUS, cuja complementação deverá ser efetuada com recursos do próprio Município.

Finalmente, quanto à terceira questão, ou seja, se a consulta poderá ser prestada no próprio consultório médico, após marcação feita pela Secretaria Municipal de Saúde, a resposta é afirmativa, haja vista que o profissional credenciado não possui vínculo profissional com o ente federativo, não havendo necessidade de prestar o atendimento em local específico do contratante, ressaltando que a escolha do profissional deverá ficar a cargo do usuário e não da Administração.

**Conclusão:** diante das razões expostas, respondo aos questionamentos elaborados nesta consulta, em suma, nos seguintes termos:

1) O Município pode realizar sistema de credenciamento de consultas médicas, desde que precedido de procedimento formal de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 5º, *caput*, c/c o parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

2) A remuneração dos serviços prestados por particulares poderá ser fixada acima dos valores mínimos estabelecidos pela direção nacional do SUS, cuja complementação deverá ser efetuada com recursos do próprio Município e levando-se em conta as circunstâncias locais e as disponibilidades financeiras, sob pena de ver-se frustrado o modelo adotado pelo Município para a prestação de serviços de saúde.

3) A consulta poderá ser prestada no próprio consultório médico, após marcação feita pela Secretaria Municipal de Saúde, haja vista que o profissional credenciado não possui vínculo profissional com o ente federativo, não havendo necessidade de prestar o atendimento em local especificado pelo contratante, desde que a escolha do profissional fique a cargo do usuário.

De acordo com o art. 216 do RITCEMG – Resolução n. 12/2008, este entendimento implica a reforma das teses que dispunham sobre a matéria em outro sentido.

É o parecer que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 05/05/10 presidida pelo Conselheiro Wanderley Ávila; presentes o Conselheiro Eduardo Carone Costa, Conselheiro Elmo Braz, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, Conselheiro Sebastião Helvecio e Conselheiro em Exercício Gilberto Diniz, que aprovaram o parecer exarado pelo Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada.