



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 26/10/11

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

PROCESSO Nº 838582 – CONSULTA

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: GLAYDSON MASSARIA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Processo: 838582

Natureza: Consulta

Consulente: Edvaldo Baião Albino (Prefeito de Ubá – MG)

Unidade Jurisdicionada: Município de Ubá – MG

1- RELATÓRIO

Trata-se de consulta protocolada neste Tribunal em 11/11/2010, sob o n. 01497485, formulada pelo Prefeito de Ubá – MG, Edvaldo Baião Albino, em que se questiona, fl. 01:

A remuneração de médicos contratados por intermédio do instituto do credenciamento pode ser feita tanto com base no número de consultas (procedimentos), quanto por horas trabalhadas?

Nos termos do despacho de fl. 04, admi a consulta e determinei a remessa dos autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, conforme art. 213, I, do Regimento Interno, com a redação dada pela Resolução n. 02/2011, para cadastro e levantamento do histórico de deliberações sobre as questões suscitadas.

A referida Coordenadoria proferiu o relatório de fl. 05/10, em que conclui haver precedentes nesta Casa quanto ao tema abordado, embora não haja resposta nos exatos termos perquiridos.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

As Consultas n. 491187, 791229, 811980, 812006 versam sobre a possibilidade de contratação de médicos por meio de credenciamento; a Consulta n. 812006, a atuação do credenciado em substituição a cargo permanente; a Consulta n. 811980, a remuneração proporcional e razoável para serviços particulares complementares na prestação de serviços públicos de saúde; e, finalmente, as Consultas n. 238386 e 187210, a remuneração dos credenciados se dar por preços ou diárias globais.

É o relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINAR

O consulente, Prefeito de Ubá – MG, Edvaldo Baião Albino, é legitimado à formulação de consulta a este Tribunal, nos termos do inciso I do art. 210 do Regimento Interno, e, ainda, os questionamentos apresentados preenchem os requisitos de admissibilidade do seu art. 212.

Presentes os pressupostos, voto pela admissão da consulta.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

EM PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

MÉRITO

O consulente indaga, em suma, qual forma de remuneração deveria ser adotada em caso de contratação de médicos pelo sistema de credenciamento, ou seja, se o pagamento deve ser feito por número de consultas/procedimentos ou por horas trabalhadas.

Proponho resposta baseada em premissas já assentadas por este Plenário, que vem admitindo a contratação, pelos entes públicos, de profissionais para a saúde por meio do instituto do credenciamento.

Como bem anota a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula,

a Administração Pública pode utilizar o sistema de credenciamento de prestadores de serviços para contratação de médicos, nas hipóteses em que não for possível promover a licitação em decorrência de inviabilidade de competição, desde que observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência, conforme Consultas n.ºs 491.187 (04/11/1998), 791.229 (01/12/2010), 811.980 (05/05/2010) e 812.006 (30/03/2011);

Quanto à forma de remuneração, anota, ainda, que

a remuneração dos serviços prestados por particulares, visando à complementação dos serviços prestados pelo Estado, deve atender aos parâmetros fixados pelo SUS, com a possibilidade de pagamento de valores superiores, com observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, segundo Consulta 811.980 (05/05/2010);

Extrai-se desses entendimentos, para formulação da resposta à consulta, a indicação de que devem ser observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência, na fixação da composição da remuneração aos serviços prestados por profissionais credenciados.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Em termos operacionais, diante da severa responsabilidade pessoal – de ordem civil, penal, administrativa e ética – a que estão sujeitos os profissionais que prestam serviços na área da saúde, parece clara a presunção de que eles devem prestar, e prestam, os melhores serviços aos seus pacientes, dentro de suas possibilidades técnicas e frente aos recursos de apoio disponíveis, de acordo com as especificidades de cada região.

Sob esse prisma, não vislumbro, em tese, sem a referência de uma situação concreta, diferenciação entre o pagamento do preço pelos serviços de profissionais de saúde credenciados por hora ou por procedimento.

Não obstante, vale lembrar que o gestor deve promover efetivo controle da prestação dos serviços bem como da qualidade do atendimento, de modo a se oferecer o melhor serviço possível à população.

Em termos jurídicos, também não vislumbro óbice quanto a uma ou outra forma de remuneração a ser adotada, mas entendo que cabe o alerta para que, na construção do sistema de pagamento e de controle dos serviços de prestadores credenciados, acautele-se o gestor para que não se burlem os comandos da legislação celetista e administrativa, pelo mascaramento de vínculos inviáveis de natureza trabalhista ou temporária, ou, ainda, pela violação ao princípio da obrigatoriedade do concurso público.

Qualquer seja a escolha do gestor na composição do pagamento do preço pelos serviços – levando-se em conta as horas trabalhadas ou a quantidade de procedimentos – entendo que se deve levar em consideração as peculiaridades locais, para que, atendendo-se às especificidades, se demonstre que estão sendo observados os princípios da atividade pública administrativa, em especial, os da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência e da economicidade.

Entendo, assim, que ao se estabelecer a forma de pagamento dos profissionais de saúde credenciados, deve o gestor, no processo administrativo condutor de credenciamento, evidenciar as circunstâncias que o levaram à decisão por uma ou por outra modalidade de pagamento, demonstrando que buscou a maneira,



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

diante das circunstâncias aferidas, mais adequada às necessidades públicas e, mais, que não se configuram as hipóteses de burla à legislação trabalhista e administrativa que mencionei.

Lembro, por oportuno, que, em voto vista, na análise da Consulta n. 833253, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, Sessão Plenária do dia 19 próximo passado, ao abordar o tema do credenciamento como meio possível para contratação de particulares para prestação de serviços complementares de saúde, promovi um alerta, ou um apelo, para que os gestores públicos demonstrem desenvolver com criatividade as buscas e escolhas das soluções administrativas e, ainda, que se atendam, na maior medida possível, os princípios da economicidade e da eficiência na condução das políticas públicas, em especial, as da sensível área da saúde.

3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo, em tese, não haver diferenciação, em termos operacionais ou jurídicos, entre o pagamento por hora ou por procedimento, na forma de remuneração de serviços de saúde por meio de credenciamento, devendo, entretanto, a escolha ser devidamente fundamentada e demonstrada, caso a caso, levando-se em conta as peculiaridades locais, a proporcionalidade, a razoabilidade, a economicidade e a eficiência, bem como os parâmetros indicados na Consulta n. 811980 (05/05/2010), adotando-se, mais, as cautelas mencionadas na fundamentação quanto ao respeito à legislação trabalhista e administrativa.

Remetam-se cópias ao consultante das Consultas n. 491187, 791229, 811980, 812006, 811980, 238386 e 187210.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sra. Presidente, eu gostaria de pedir um esclarecimento antes de V.Exa. colher os votos. Estou de acordo com a explanação que o Relator fez, mas uma dúvida me assalta: não seria esse credenciamento, como configurado aí, uma fraude ao concurso? Estar-se-ia se admitindo, porque quem vai pagar a



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

remuneração é o poder público. Agora, se ele vai pagar, é o mesmo que paga para o médico concursado. Por que não fazer o concurso? Porque se fosse credenciar para receber de alguém que não fosse o poder público, tudo bem. Mas se é o poder público quem paga, parece que está dando uma volta no princípio do concurso, aparentemente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Aparentemente. Na verdade, muitas vezes, há uma demanda localizada em que o gestor daquele sistema de saúde precisa contratar um profissional para fazer aquele atendimento. Então, ele faz um credenciamento para esse atendimento.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas quanto a isso, tudo bem.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Por isso falo, aqui, do respeito à questão trabalhista, administrativa.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas acho que aí ele tem que ser colocada outra exigência que é fixar o prazo para a realização do concurso. Isso pode ser uma situação emergencial, mas não pode ser definitiva, porque está substituindo a regra do concurso.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mas, muitas vezes, o objetivo é exatamente não realizar o concurso. Se se precisa de oftalmologista, contrata-se por determinado período. Muitas vezes, essas municipalidades não têm condição de fazer concurso para todas as especialidades da medicina. Não tem como.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas o gasto é o mesmo.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mas o profissional é diferente. A especialidade é diferente. Um oftalmologista é diferente de um pediatra, de um ginecologista, de um alergologista.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mesmo porque tem que examinar um aspecto, Conselheiro. Estou acompanhando o raciocínio de V.Exa., mas há disponibilidade orçamentária para se pagar a todo aquele que se candidatar ao credenciamento? Porque nós decidimos, na assentada anterior, que todo profissional que preencher o requisito para o credenciamento tem que ser admitido em situação de igualdade. Mas não há limite orçamentário para isso?

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

É evidente que há, a lei do orçamento. Só vai se fazer o serviço na medida da disponibilidade orçamentária. A utopia do impossível não tem como.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Então isso tem que figurar na resposta.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

É evidente que está previsto que esse credenciamento será feito dentro da possibilidade orçamentária de cada ente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Agora, dentre as consultas que o Relator solicita que sejam enviadas cópias, a essência da Consulta de n. 812006 é nesse sentido que o Conselheiro Eduardo Carone está dizendo.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Tenho a preocupação porque, como dizia, quando estava em atividade, o Conselheiro Sylo Costa: “ninguém pergunta nada que não sabe.”



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sra. Presidente, entendo que é possível, excepcionalmente, o credenciamento como método para contratação de serviços de saúde, especialmente naquelas demandas que, de fato, em função da natureza específica de cada município, de cada entidade, sejam não rotineiros. Não vou entrar nas especialidades médicas. Essas, certamente, o Conselheiro Helvecio conhece mais do que todos nós.

Mas, enfim, entendo que o instituto do credenciamento é possível de forma excepcional. A regra deve ser o concurso público, mas, por outro lado, peço vênua ao Conselheiro para entender que não é razoável o pagamento por horas trabalhadas. É da natureza específica desse instituto – o credenciamento – o pagamento por atendimento, por tarefa, por procedimentos.

Então, vou restringir a resposta à Consulta no sentido de só considerar possível a remuneração ou a retribuição pelo procedimento, pela tarefa e pelo atendimento e não pelas horas trabalhadas.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acompanho o voto do Relator e quero fazer uma observação. Realmente o atendimento por procedimento seria mais fácil de fiscalizar e até dar melhor atendimento à população. Mas, por outro lado, quem foi eleito Prefeito é quem está lá. É ele quem conhece a demanda e as dificuldades da sua sociedade. Então, acho que é um caso realmente complexo e que o atendimento à saúde é um grande problema no interior do Estado. A dificuldade de contratação de médicos é muito grande, principalmente nos grotões maiores. Sabemos que existe essa dificuldade.

Então, acompanho o voto do Conselheiro Relator e acho que a remuneração, naturalmente, quem tem que definir é quem foi eleito, mas por procedimento seria mais correto.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Apenas um detalhe, só para completar essa questão de pagamento por hora e por procedimento. Quando se faz um credenciamento, por exemplo, para um plantão médico, não é razoável que um Prefeito fale que você vai poder atender, nesse plantão, oito pessoas. Então, evidentemente, há momentos que tem que ser por hora.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Pela ordem, Sra. Presidente.

Aí, nesse caso, não me parece adequado o instituto do credenciamento para plantão médico. Poderia até haver uma contratação específica, mas não sei se caberia o credenciamento para plantão médico. Nesse caso, o plantão médico me parece então uma rotina, não é nada de excepcional e deveria ser feito por concurso público. Entendo que o credenciamento tem que ser para especialidades que, evidentemente, não fazem parte da rotina catalogada como doenças próprias de uma determinada comunidade ou Município.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Pela ordem, Sra. Presidente.

Também noto preocupação do Conselheiro Eduardo Carone Costa com relação à cobertura orçamentária, mas não podemos admitir que alguém faça alguma despesa sem ter cobertura orçamentária. Naturalmente, tudo que um Prefeito vai realizar, ou o Presidente da Câmara, tem que estar previsto nos recursos orçamentários, porque é impossível fazer uma despesa sem cobertura orçamentária.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Entendo que, naquelas atividades que são próprias do quadro de pessoal, deveria haver o concurso, e deve haver. Por isso entendo que o credenciamento pode ser feito até para o plantão, desde que não seja por prazo superior a seis meses. É um prazo razoável, até para que não se caracterize a inexistência do plantão. Mas tem que se fazer o concurso, porque o plantão tem que



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

ter todo dia. Isso é atividade rotineira. Acho que o Conselheiro Cláudio Terrão tem razão nessa parte.

Acompanho as linhas gerais do voto do Conselheiro Relator, mas entendo que o credenciamento da forma ampla, como ele é admitido pelo Tribunal, deve ter um termo, sob pena de ficar prevalecendo indefinidamente o credenciamento, quando a atividade médica é uma atividade-fim do serviço público. Saúde é um direito de todos e um dever do Estado, quanto mais de um funcionário da Prefeitura. Então, não posso admitir que o credenciamento se mantenha indefinidamente. Acho que o Tribunal deveria fixar um marco, porque senão nunca vai haver o concurso público. O concurso público é tão aplaudido e fica colocado em segundo plano.

Acompanho os termos gerais, a colocação do Conselheiro Cláudio Terrão, mas entendo que deve ser marcado um prazo para que, numa atividade desse tipo, se fixe a realização do concurso.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Só mais uma ponderação, Excelência. No caso do plantão, estaríamos remunerando a hora efetivamente trabalhada. Estaríamos, inclusive, remunerando a hora à disposição, o que é mais um complicador em relação ao credenciamento.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não entrei nesse detalhe porque não sei como o Relator votou. É para pagar o credenciado pela tabela do SUS? Aí não vai ter plantão, não.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

O gestor vai fundamentar o modo como ele vai fazer a contratação. Cabe a ele fazer essa escolha e fundamentá-la: se é por hora trabalhada ou por procedimento.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Vou concordar, mas dirijo na questão do prazo. Tem que ter um marco definitivo para encerrar o credenciamento, para que a regra do concurso constitucional seja observada.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator. Quanto ao credenciamento, também entendo que é excepcionalidade. Então, acompanho o voto do Conselheiro Relator, com a colocação feita pelo Conselheiro Cláudio Terrão quanto à remuneração.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator. Esse tipo de contratação por credenciamento é amplamente usado em nível federal e também pelo IPSEMG.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, VENCIDOS, EM PARTE, OS CONSELHEIROS CLÁUDIO TERRÃO, EDUARDO CARONE COSTA E WANDERLEY ÁVILA.