ACÓRDÃO - AC00 - 1503/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/5659/2022
PROTOCOLO	: 2169370
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE NAVIRAI
JURISDICIONADA	: RHAIZA REJANE NEME DE MATOS
DENUNCIANTE	: ASSOCIAÇÃO MÉDICA DE NAVIRAÍ - ANTÔNIO GOMES DE SOUZA FILHO
ADVOGADO	: MAURO JOSÉ GUTIERRE – OAB/MS Nº 6.494
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: DENÚNCIA – CREDENCIAMENTO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANTÕES, SOBREAVISOS E TRANSPORTE MÉDICOS – SUPOSTAS IRREGULARIDADES – EDITAL – AUSÊNCIA DO PRAZO DE VIGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO – AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS, DATA-BASE E PERIODICIDADE DO REAJUSTAMENTO DE PREÇOS – RECOMENDAÇÃO – PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Conforme art. 40, II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 105 da Lei nº 14.133/2021, o edital deve indicar a vigência dos contratos; entretanto, na hipótese de credenciamento, sua falta pode ser relevada quando previstas as regras de descredenciamento (como no caso analisado), pois, ao final, garantem a proteção ao interesse público de maneira semelhante à estipulação de um prazo de vigência. Nesse sentido, a interpretação conjugada dos itens do edital analisado, que define claramente a vigência contratual vinculada à vigência do credenciamento, bem como as regras de descredenciamento, afasta a irregularidade quanto à ausência de previsão, cabendo a recomendação.

2. A ausência das cláusulas relacionadas ao reajuste não impede o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo a medida mais razoável no caso a recomendação, considerando as orientações do Decreto nº 11.878/2024 da União, que regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133/2021, o entendimento do TCU, e a ausência de dano à Administração, conforme as prescrições da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

3. Parcial procedência da denúncia, com recomendação ao gestor para que adote as providências necessárias para aperfeiçoar a elaboração dos termos de credenciamento, em especial no que diz respeito ao prazo de vigência e ao reajuste contratual.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 12 a 15 de agosto de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer** da denúncia e julgá-la **parcialmente procedente**, com fundamento no art. 21, V, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2 de janeiro de 2012, e art. 17, VI, “a”, do

Regimento Interno; **recomendar**, com fundamento no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012, e no art. 185, IV, "b", do Regimento Interno, que a Prefeita Municipal, Sra. **Rhaiza Rejane Neme de Matos**, adote as providências necessárias para aperfeiçoar a elaboração dos termos de credenciamento, em especial no que diz respeito ao prazo de vigência e ao reajuste contratual; **retirar o sigilo processual** imposto ao presente processo, com fundamento no art. 5º, LX, da Constituição Federal; e **intimar**, por correspondência eletrônica, nos termos do art. 50, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, o Sr. **Antônio Gomes de Souza Filho**, representante da denunciante, e a Sra. **Rhaiza Rejane Neme de Matos**, denunciada, para que tomem conhecimento desta decisão.

Campo Grande, 15 de agosto de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Tratam os autos da **denúncia** oferecida pela Associação Médica de Naviraí, por meio de seu representante, senhor Antônio Gomes de Souza Filho, em desfavor da senhora Rhaiza Rejane Neme de Matos, Prefeita do Município de Naviraí. Em síntese, denuncia-se a prática de irregularidades na condução do Credenciamento nº 1/2022, cujo objeto é a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de plantões, sobreavisos e transporte médicos.

De acordo com o representante da denunciante, o edital de credenciamento apresenta as seguintes irregularidades:

1) vedação de participação de consórcio de empresas e de empresas em recuperação judicial (itens 3.2, “d”, “e” e “f” do edital);

2) proibição de interposição de recurso pelas empresas que não credenciarem representante na sessão (itens 6.2.2 e 7.8 do edital);

3) exigência de certidão negativa de débitos de natureza diversa ao objeto (item 6.3, III, do edital);

4) comprovação de regularidade das microempresas e das empresas de pequeno porte (itens 6.5 e 6.6 do edital);

5) exigência de apresentação da documentação dos profissionais que irão prestar os serviços no momento da habilitação – e não no momento de assinatura do termo de credenciamento/contrato (itens 6.9.1 e 6.9.2 do edital);

6) prazo de antecedência para requerer o descredenciamento extenso e ausência de prazo para a administração confirmar o descredenciamento (item 8.3 do edital);

7) falta de isonomia no critério de escolha para distribuição dos serviços (item 8.7 do edital);

8) ausência de cláusula no termo de credenciamento prevendo a garantia e a sua atualização;

9) falta de esclarecimentos sobre o prazo de início dos serviços;

10) falta de previsão do prazo do termo de credenciamento (itens 1.2, 1.2.1 e 1.2.2 do edital);

11) falta de previsão, no termo de credenciamento, dos critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e o efetivo pagamento.

A denúncia foi recebida pela Presidência (Despacho DSP - GAB.PRES. - 9938/2022, peça 13, fls. 306-307) e diretamente encaminhada a esta relatoria em razão do pedido de suspensão liminar do credenciamento.

Ao examinar os autos, neguei o pedido da medida suspensiva porque as informações trazidas pela denunciante não foram suficientes para demonstrar a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Em seguida, determinei a intimação da denunciada para apresentar justificativas e esclarecimentos sobre as irregularidades apontadas pela denunciante.

Uma vez apresentada a defesa da gestora, os autos foram encaminhados à Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), que, ao examinar a matéria, opinou pela manutenção das seguintes irregularidades (Análise ANA - DFS - 4782/2022, peça 39, fls. 582-590):

a) falta de previsão do prazo do termo de credenciamento (itens 1.2, 1.2.1 e 1.2.2 do edital);

b) falta de previsão, no termo de credenciamento, dos critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e dos critérios de atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e o efetivo pagamento.

Além disso, a Divisão de Fiscalização de Saúde informou que realizaria, ainda no exercício de 2022, uma auditoria específica tendo como objeto as contratações de médicos no Município (item 2 da Análise ANA - DFS - 4782/2022, peça 39, fls. 583-584).

Por fim, o Ministério Público de Contas se manifestou nos autos com a seguinte sugestão (Parecer PAR - 4ª PRC - 11072/2022, peça 42, fls. 625-628):

> (...) este *Parquet* sugere que a egrégia Corte de Contas determine à Prefeita Municipal de Naviraí que faça a inclusão no Termo de Credenciamento Anexo ao Edital (Contrato Administrativo) o seguinte:
>
> I – Explicitar, com fundamentos, a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ponderando os riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto, de acordo com o Acórdão TCU 1.165/2012 – Plenário; (item 1 da Denúncia)
>
> II – Definir prazo no Edital para as empresas comprovarem a regularidade trabalhista, quando houver alguma restrição na sessão; (item 4 da Denúncia)
>
> III – Exigir apresentação da documentação dos profissionais que irão prestar os serviços no momento da assinatura do termo de credenciamento/contrato, e não

no momento da habilitação, de acordo com o Acórdão TCU 1.396/2012 – Plenário; (item 5 da Denúncia)

IV – Definir prazo para a Administração Pública confirmar o descredenciamento; (item 6 da Denúncia)

V – Definir a forma de atualização da garantia, de acordo com artigo 55, inciso VI, combinado com o artigo 56, §4º, ambos da Lei Federal nº 8.666/1993; (item 8 da Denúncia)

VI – Definir o prazo de vigência da contratação; (item 10 da Denúncia)

VII – Incluir, de acordo com o artigo 55, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, e os critérios de atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e o efetivo pagamento quando houver atraso. (item 11 da Denúncia)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Acerca da matéria em exame, tenho que o feito está adequadamente instruído, motivo pelo qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento desta denúncia, nos termos do art. 4º, III, “b”, do Regimento Interno.

Inicialmente, conheço da denúncia, na forma que admitida pela Presidência deste Tribunal (Despacho DSP - GAB.PRES. - 9938/2022, peça 13, fls. 306-307).

Passando ao exame da matéria, registro que deixo de considerar a sugestão para determinar que a gestora faça alterações no termo de credenciamento porque o procedimento já foi encerrado.

Quanto às irregularidades afastadas pela divisão de fiscalização, concordo com as justificativas e conclusões expostas pelos auditores em sua análise (ANA - DFS - 4782/2022, peça 39, fls. 582-590), de modo que permaneceram apenas duas irregularidades, que passo a examinar, quais sejam:

a) ausência, no termo de credenciamento, do prazo de vigência da contratação;

b) ausência dos critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e dos critérios de atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e o efetivo pagamento quando houver atraso.

A divisão de fiscalização defende que o edital deveria ter indicado a vigência dos contratos decorrentes do credenciamento, conforme art. 40, II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 105 da Lei nº 14.133/2021, o que não teria ocorrido no caso dos autos.

De fato, essas são regras gerais para qualquer contratação pública. Entretanto, na hipótese de credenciamento, sua falta pode ser relevada quando previstas as regras de descredenciamento (como no caso aqui analisado), pois, ao final, garantem a proteção ao interesse público de maneira semelhante à estipulação de um prazo de vigência.

Nesse sentido, a interpretação conjugada dos itens 8.3[1] e 15.3[2] (peça 26) do edital define claramente a vigência contratual vinculada à vigência do credenciamento, bem como as regras de descredenciamento. Assim não posso concordar com a opinião da equipe técnica nesse aspecto.

Quanto aos instrumentos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro, o reajuste é o mais frequente nas rotinas administrativas, uma vez que é aplicável à generalidade dos contratos administrativos, independentemente da natureza do objeto. No âmbito geral, ele é assim disciplinado na Lei nº 14.133/2021:

> Art. 25 (...)
>
> (...)
>
> § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, **será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço**, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Entretanto, entendo que a falta de previsão no edital pode ser relevada no presente caso, conforme passo a explicar.

O Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, da União, regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Embora tal regulamentação não seja de aplicação obrigatória aos outros entes federativos, suas prescrições podem servir de orientação. Dito isso, em seu art. 7º, § 1º, o decreto estipula que o edital de

[1] 8.3 A credenciada que desejar se descredenciar, ficará obrigada a notificar por escrito a Gerência Municipal de Saúde, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias. E deverá aguardar a Confirmação também por escrito da Administração que aceita o descredenciamento da empresa, o não cumprimento deste item implicará em multa.

[2] 15.3 O Credenciado se vincula a data de vigência do Edital, independentemente do período em que foi credenciado, cessando as obrigações mútuas, salvo para aquelas decorrentes do próprio Termo de Credenciamento que, obedecerá a vigência pactuado no Termo podendo esse em casos peculiares e devidamente justificados ser aditado nos mesmos termos, valor e período, mesmo fora da vigência do Edital.

credenciamento **poderá** prever critérios de reajustamentos em algumas situações. Confira-se:

> Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:
>
> [...]
>
> § 1º O edital definirá os valores fixados e **poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros.**

Cabe registrar que, ainda à luz da Lei 8.666/93, formou-se, no âmbito do Tribunal de Contas da União, entendimento de seguinte teor:

> O estabelecimento do critério de reajuste de preços, tanto no edital quanto no contrato, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, ainda que a vigência contratual prevista não supere doze meses. Entretanto, eventual ausência de cláusula de reajuste de preços não constitui impedimento ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de ofensa à garantia inserta no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como de enriquecimento ilícito do erário e consequente violação ao princípio da boa-fé objetiva. (Acórdão 7184/2018-Segunda Câmara | Relator: Augusto Nardes).

Como se vê, a ausência das cláusulas relacionadas ao reajuste não impede o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Há ainda outras duas atenuantes a se considerar: o prazo de credenciamento era inferior a um ano e o credenciamento foi encerrado sem houvesse sido apontada qualquer complicação decorrente da falta da previsão de reajuste. Diante disso, entendo que, no caso concreto, não houve uma falha grave, tampouco proveio qualquer dano à Administração, de forma que, considerando as prescrições da LINDB[3] (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), a medida mais razoável é a recomendar a gestora para que passe a incluir, nos termos de credenciamento, cláusulas de reajuste contratual.

---

[3] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará **a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**.
Art. 22. (...)
(...)
§ 2º **Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente**.

Por fim, destaco que:

> É cediço que a regra dos atos processuais é a publicidade (CF, art. 5º, LX, e art. 93, IX e X). Somente em casos excepcionais, quando necessário para preservar o direito constitucional à intimidade da parte ou atender a interesse social ou público, é possível a decretação do segredo de justiça ao trâmite do feito (Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Sexta Turma Cível. Acórdão 1382849. Relator: Min. Alfeu Machado. Data de julgamento: 27/10/2021. Publicado no *PJe:* 11/11/2021.)

Como o acesso ao conteúdo dos autos não coloca em risco o interesse público nem fere a intimidade dos envolvidos, não há necessidade de se manter o sigilo processual.

DISPOSITIVO

Assim, considerando o exposto, voto no sentido de:

I – conhecer da denúncia e julgá-la parcialmente procedente, com fundamento no art. 21, V, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2 de janeiro de 2012, e art. 17, VI, “a”, do Regimento Interno;

II – recomendar, com fundamento no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012, e no art. 185, IV, “b”, do Regimento Interno, que a Prefeita Municipal, senhora Rhaiza Rejane Neme de Matos, adote as providências necessárias para aperfeiçoar a elaboração dos termos de credenciamento, em especial no que diz respeito ao prazo de vigência e ao reajuste contratual;

III – retirar o sigilo processual imposto ao presente processo, com fundamento no art. 5º, LX, da Constituição Federal;

IV – intimar, por correspondência eletrônica, nos termos do art. 50, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, o senhor Antônio Gomes de Souza Filho, representante da denunciante, e a senhora Rhaiza Rejane Neme de Matos, denunciada, para que tomem conhecimento desta decisão.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e parcial procedência da denúncia, com recomendação e baixa do sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 15 de agosto de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS / VAB