

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701843

## Sumário Executivo Nova Xavantina/MT

### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados em decorrência do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (4º Ciclo) sobre as seguintes Ações de Governo executadas pelo Município de Nova Xavantina/MT:

- Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica;
- Fomento ao Setor Agropecuário;
- Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família; e
- Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município, relativos ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 28 de agosto de 2017 a 01 de setembro de 2017.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas, aplicação de questionários e cruzamento eletrônico de dados.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – gestores federais dos programas de execução descentralizada – apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração

da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	19643
<b>Índice de Pobreza:</b>	39,02
<b>PIB per Capita:</b>	11.493,71
<b>Eleitores:</b>	13390
<b>Área:</b>	5527

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	1	1.462.500,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO</b>		<b>1</b>	<b>1.462.500,00</b>
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	1	991.296,35
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>1</b>	<b>991.296,35</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	3.660.809,58
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>1</b>	<b>3.660.809,58</b>
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	2	1.813.932,16
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO</b>		<b>2</b>	<b>1.813.932,16</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>5</b>	<b>7.928.538,09</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, havendo manifestação da Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT no prazo estabelecido para resposta, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Nova Xavantina/MT, no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

Na área da Educação, identificou-se inconsistência nos dados apresentados pelo Município de Nova Xavantina ao MEC bem como e subutilização e uso inadequado das salas de aula da Escola Santana.

Na área de Agricultura, verificou-se superfaturamento na obra contratada e riscos à segurança dos usuários que trafegam pela ponte sobre o Rio Noidore.

Por fim, na área do Turismo, foi detectada presença de cláusulas restritivas nos editais de contratação das obras, ausência de requisitos para subcontratação e falta de manutenção da Praça Jardim Tropical

Apesar de esta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.

**Ordem de Serviço:** 201701827

**Município/UF:** Nova Xavantina/MT

**Órgão:** MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 782035

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.462.500,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de agosto de 2017 a 01 de setembro de 2017 sobre a aplicação dos recursos da Ação de Governo Fomento ao Setor Agropecuário, envolvendo um volume de recursos de R\$ 1.462.500,00 no Município de Nova Xavantina/MT.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse de recursos federais por meio de Transferência Voluntária - Contrato de Repasse nº 782035/2012/MAPA/CAIXA, cujo objeto envolve a construção da 1ª Etapa da Ponte em Concreto sobre o Rio Noidore no Município de Nova Xavantina – MT.

Quanto à realização do objeto do Contrato de Repasse, o escopo da fiscalização consistiu na verificação da aderência ao Plano de Trabalho, ao termo Contrato firmado e ao objetivo do Programa/Ação de Governo de aporte dos recursos. Quanto ao cumprimento dos dispositivos legais que regulamentam as transferências voluntárias e a aplicação de recursos públicos, o escopo do trabalho consistiu na verificação: a) da regularidade da contratação realizada; b) da execução física e financeira em relação ao cronograma estabelecido; c) da adequação técnica do objeto executado; d) avaliação da planilha contratual; e e) do atingimento dos objetivos estabelecidos.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

**2.1.1. Superfaturamento de R\$ 97.409,78 na obra de construção da Ponte sobre o Rio Noidore, motivada por sobrepreço nos preços unitários de serviços contratados.**

#### Fato

Trata-se da avaliação dos custos da planilha orçamentária (proposta comercial) da obra de construção Ponte sobre o Rio Noidore, em Nova Xavantina - MT, no valor total de **R\$ 1.334.158,13**, já deduzido o valor de **R\$ 93.725,72** referente à desoneração de encargos sociais, e levado a termo no **1º Termo Aditivo ao Contrato nº 40/2014**.

Para a análise dos custos, efetuou-se a comparação da planilha orçamentária da obra contratada (**preços unitários adequados à desoneração de encargos sociais**) com os preços da tabela do Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, mantido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte – DNIT, complementado com preços da tabela SINAPI, referência março de 2014. O mês de referência de preços é o mês anterior ao da realização da Tomada de Preços nº 05/2014.

A análise de custos efetuada pela CGU está amparada no Decreto nº 7.983 (da Presidência da República), de 08 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

O art. 4º estabelece que **o custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes** será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do **Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO**, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.

A identificação de cada serviço da planilha orçamentária se deu com base na descrição do item e no memorial descritivo do projeto e nas planilhas de composição de preços unitários.

Assim, foram selecionados do orçamento estimativo da obra os serviços mais relevantes por meio da metodologia conhecida como Curva ABC. Essa metodologia consiste em agrupar os quantitativos dos itens idênticos e, em seguida, classificar toda a planilha em ordem decrescente de participação com relação ao valor global da obra. Para a amostra utilizada mostrar-se representativa, a análise comparativa dos itens de preço das planilhas orçamentárias com a tabela Sinapi visou alcançar o índice de 80% do valor total da obra.

Os preços contratados foram comparados com os preços de referência SICRO com o incremento da bonificação e despesas indiretas - BDI contratado de 23,47%. Nesse contexto a análise alcançou o índice de 80,2% do valor total da planilha contratual e demonstrou a existência de **sobrepreço total de R\$ 97.406,78**. O índice de sobrepreço equivalente ao valor total apurado é de 10,0%.

Segue abaixo tabela de comparação de preços, de materiais e serviços, demonstrando o resultado da análise de custos.

*Tabela comparativa de preços da obra da Ponte sobre o Rio Noidore em Nova Xavantina - MT  
Tomada de Preços nº 05/2014*

Descrição	Un.	Qtde.	VALORES CONTRATADOS (R\$) BDI = 23,47%		REFERÊNCIA CGU (TABELA SICRO - MAR/2014)
			Unit.	Total A	
			Cód.	Valores C/ BDI = 23,47% (R\$)	
Adiministração Local	mês	2,50	23.502,39	58.755,98	Comp. 25.148,96 62.872,406
Tub ar comp D = 1,60 m prof. até 12m lâm d'água LF- AC/BC/PC (Fck=25MPa)	m	31,97	7.315,20	233.866,94	Comp. 6.911,85 220.971,864

*Tabela comparativa de preços da obra da Ponte sobre o Rio Noidore em Nova Xavantina - MT  
Tomada de Preços nº 05/2014*

Descrição	Un.	Qtde.	VALORES CONTRATADOS (R\$) BDI = 23,47%		REFERÊNCIA CGU (TABELA SICRO - MAR/2014)
			Unit.	Total A	
			Cód.	Valores C/ BDI = 23,47% (R\$)	
Esc.p/alarg. base tub.ar comp.prof. ate 12/18 m LF	m <sup>3</sup>	8,98	3.646,71	32.762,04	2 S 03 412 02
Esc.p/alarg. base tub.ar comp.prof. ate 12 m LF	m <sup>3</sup>	26,95	2.638,50	71.118,13	2 S 03 412 01
Conc.estr.fck=25 MPa-controle razoável uso ger.conf.e lançAC/BC	m <sup>3</sup>	72,79	409,62	29.814,19	2 S 03 327 50
Conc.estr.fck=30 MPa-controle razoável uso ger.conf.e lanç AC/BC	m <sup>3</sup>	117,45	407,11	47.813,85	2 S 03 328 50
Escoramento suspenso com madeira de OAE	m <sup>3</sup>	258,58	328,49	84.940,29	Comp.
Aparelho apoio em neoprene frettado-forn. e aplic.	kg	243,70	46,15	11.246,76	2 S 03 510 00
Forma de placa compensada plastificada	m <sup>2</sup>	255,92	53,94	13.804,32	2 S 03 371 02
Forma de placa compensada plastificada	m <sup>2</sup>	1.209,02	53,94	65.214,54	2 S 03 371 02
Escoramento com madeira de OAE	m <sup>3</sup>	1.416,75	46,53	65.921,24	2 S 03 119 01
Dreno especial de PVC D=100mm	und	34,00	18,94	643,96	3 S 03 991 02
Fornecimento, preparo e colocação formas aço CA 50	kg	8.056,50	9,09	73.233,59	2 S 03 580 02
Fornecimento, preparo e colocação formas aço CA 50	kg	15.269,60	9,09	138.800,66	2 S 03 580 02
Pintura com nata de cimento	m <sup>2</sup>	200,38	9,67	1.937,67	2 S 03 951 01
Transporte local c/ carroceria em rodovia não pav.	tkm	73.515,11	0,77	56.606,63	2 S 09 001 40
Transporte local c/ carroceria em rodov. pavim.	tkm	36.115,85	0,59	21.308,35	2 S 09 002 40
Transporte comerc. c/ carr. rodov. não pavim.	tkm	7.456,15	0,54	4.026,32	2 S 09 001 90
Transporte comerc. c/ carr. rodov. pavim	tkm	157.928,95	0,37	58.433,71	2 S 09 002 90
<b>TOTAL</b>				<b>1.070.249,17</b>	
<b>SOBREPREÇO (Total A – Total B)</b>					
<b>97.409,78</b>					

**Fonte:** Planilha orçamentária contratada da ATRATIVA ENGENHARIA Ltda. (Tomada de Preços nº 05/2014); Verificação do Processo Licitatório – VRPL, da CEF; **Tabela SICRO de março de 2014;** Tabela SINAPI.

**OBS:** Convém ressaltar que a referência de preços da CGU para os serviços referenciados na planilha da empresa Atrativa como ‘COMPOSIÇÃO’ foi obtida mantendo a sua composição utilizando-se os preços unitários dos insumos do SICRO ou SINAPI.

Considerando-se que a obra foi concluída e os serviços já medidos e pagos, o valor apurado de R\$ 97.409,78 passa a ser tratado como superfaturamento por pagamento de obra com preços incompatíveis com os constantes nas tabelas de referência SICRO / SINAPI.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA”:** *De início, verifica-se a ausência de superfaturamento, vez que a diferença de valores encontrados pela Controladoria Geral da União - CGU se deu por falta de atualização da planilha orçamentária, em decorrência na demora na tramitação e aprovação da proposta pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*

*Conforme se vê pelo extrato do Sistema de Convênios da União - SICONV (doc. 01), a proposta inicial fora encaminhada no dia 19 de dezembro de 2012 por esta Municipalidade, tendo sido aprovado pelo respectivo Ministério o plano de trabalho somente em 07 de janeiro de 2013.*

*Entretanto, o Ministério concedente realizou a emissão da ordem bancária para liberação dos recursos federais nas contas do município somente em 01 de agosto de 2014 (doc. 01), razão pela qual houve atraso na instauração do procedimento licitatório. O Município não poderia iniciar a licitação sem o recurso estar liberado nas contas do Município, motivo pelo qual não pode ser imputada a este ente municipal responsabilidade pela desatualização da planilha, muito menos por ocorrência de sobrepreço. Em resumo, a desatualização da planilha se deu pela significativa demora do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*

*Vale ressaltar que, ao cadastrar uma planilha orçamentária como proposta junto aos órgãos competentes, as mesmas não podem ser alteradas, portanto, pode ter ocorrido um longo prazo entre o cadastro da proposta e a locação de recursos, vindo a licitação a ser feita somente após parte dos recursos estarem em conta, justificando a desatualização da planilha.*

*Segundo relatório preliminar fora efetuada comparação da planilha orçamentária contratada com os preços da tabela do Sistema Nacional de Custos Referenciais de Obras - SICRO com complemento da tabela SINAPI, servindo de apoio o mês referência de preço de setembro/2012, conforme previsão contida no artigo 4º do Decreto Federal nº 7.983/2013:*

*Art. 4º. O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.*

*Além disso, a composição de preços unitários da empresa está inferior à planilha do edital, não havendo motivo para a ocorrência de sobrepreço.*

*O Relatório Preliminar realizado pela CGU realizou a comparação dos preços das referências do SICRO e complemento SINAPI com os preços da planilha contratada, encontrando assim discrepância entre ambos e entendendo como sobrepreço um valor total da diferença entre a referência e a contratada de R\$ 97.406,78 (Noventa e sete mil, quatrocentos e seis reais, setenta e oito centavos), (...).*

*Acontece que com fundamento no artigo 13, I do referido Decreto, há previsão para que os preços contratados sejam iguais ou inferiores aos preços de referência da Administração Pública descritos no edital, o que fora respeitado.*

*Vejamos:*

"Na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9º, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública obtidos na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações(...)"

É notório e claro que cada licitante é responsável pela elaboração do seu custo unitário, consequentemente, responsável pelos valores dos serviços prestados, desde que, estes fiquem iguais ou abaixo dos preços referenciais trazido pela administração pública na divulgação do edital e seus anexos. Sendo assim, trazemos abaixo os preços da planilha contratada em comparação com os preços divulgado pela administração na época da licitação.

Descrição	Und.	Valor Unit com BDI Edital Administração Pública	Valor Unit com BDI Contratado	Obs
Administração Local	mês	R\$ 27.528,19	R\$ 23.502,39	Abaixo
Tubulão a céu aberto diâmetro externo=1,60 mAC/BC/PC (Fck 25 MPa)	m	R\$ 3.499,36	R\$ 3.433,52	Abaixo
Escavação para alarg. de base tub. arcomp.prof. de 12/18 m LF	m3	R\$ 3.647,42	R\$ 3.646,71	Abaixo
Escavação para alarg. de base tub. arcomp.prof. Até 12 m LF	m3	R\$ 3.037,78	R\$ 2.638,50	Abaixo
Concr.estr.fck=25MPa-c.raz.uso ger conf.lanc.AC/BC	m3	R\$ 422,67	R\$ 409,62	Abaixo
Concr.estr.fck=30MPa-c.raz.uso ger conf.lanc.AC/BC	m3	R\$ 432,51	R\$ 407,11	Abaixo
Escoramento suspenso com madeira de OAE	m3	R\$ 338,75	R\$ 328,49	Abaixo
Aparelho apoio em neoprene fretado, forn e aplicação	kg	R\$ 46,16	R\$ 46,15	Igual
Forma de placa compensada plastificada	m2	R\$ 62,75	R\$ 53,94	Abaixo
Escoramento com madeira de OAE	m3	R\$ 55,09	R\$ 46,53	Abaixo
Dreno de PVC D = 100 mm	und	R\$ 18,94	R\$ 18,94	Igual
Fornecimento, preparo e colocação de aço CA - 50 na forma	kg	R\$ 10,51	R\$ 9,09	Abaixo
Pintura com nata de cimento	m2	R\$ 9,69	R\$ 9,67	Abaixo
Transporte local c/ carroceria em rodovia não pav.	tkm	R\$ 0,77	R\$ 0,77	Igual
Transporte comerc. c/ carr. rodov. não pavim.	tkm	R\$ 0,60	R\$ 0,59	Abaixo
Transporte comerc. c/ carr. rodov. não pavim	tkm	R\$ 0,54	R\$ 0,54	Igual
Transporte comerc. c/ carr. rodov. pavim.	tkm	R\$ 0,37	R\$ 0,37	Igual

Fonte: Geo Obras MT.

Ora, podemos notar que fora obedecido todos os critérios da lei e do edital não ultrapassando em nenhum item o valor estipulado pela administração pública, não havendo assim que se falar em sobrepreço. Além disso, inexistiu má-fé por parte do gestor responsável pela execução.

De outro norte, importante frisar que a demonstração de eventual superfaturamento deve ser apurado mediante perícia técnica da obra, e não somente mediante análise e comparação de planilhas.

Ainda falando sobre valores, ante todo o exposto, aferimos que a obra foi licitada tendo como publicação da ata vencedora, datada em 30 de abril de 2014. Conforme podemos ver sobre os preços contratados e também os preços impostos pela administração pública, os mesmos são de dezembro de 2012. Uma defasagem de 16 meses entre o orçamento e a data da licitação.

Foi com intuito de corrigir este tipo de defasagem que FGV (Fundação Getúlio Vargas) criou o INCC - Índice Nacional de Custo da Construção, que tem em sua finalidade apurar a evolução dos custos das construções habitacionais abrangendo materiais, equipamentos, serviços e mão de obra.

O cálculo do INCC é dado a partir do mês da elaboração ou apresentação do orçamento até o contar da nova apresentação do orçamento. Sendo assim, o mesmo deveria ter sido atualizado de dez/2012 até abril/2014.

INCC - FGV*				incc: INCC DI
mês	Variação (%)		Índice	
	no mês	no ano	últimos 12 meses	acumulado a partir de jan/93
abr/14	0,67	2,0447	7,7694	2.003,55
mar/14	0,22	1,3656	7,9514	1.990,22
fev/14	0,44	1,1431	8,016	1.985,85
jan/14	0,7	0,7	8,4031	1.977,15
dez/13	0,22	8,0694	8,0694	1.963,41
nov/13	0,27	7,8322	8,1449	1.959,10
out/13	0,33	7,5418	8,1018	1.953,82
set/13	0,43	7,1881	8,0048	1.947,39
ago/13	0,31	6,7292	7,7682	1.939,06
jul/13	0,73	6,3993	7,779	1.933,06
jun/13	1,96	5,6283	7,9073	1.919,05
mai/13	1,24	3,5977	7,2194	1.882,16
abr/13	0,84	2,3289	7,283	1.859,11
mar/13	0,28	1,4765	7,2723	1.843,62
fev/13	0,8	1,1931	7,3686	1.838,48
jan/13	0,39	0,39	6,9639	1.823,89
dez/12	0,29	7,2622	7,2622	1.816,80

Valor Contratado	R\$ 1.334.158,13
<b>PAGAMENTOS dez 2012 A abril 2014</b>	
Total	R\$ 0,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 0,00</b>

<b>REAJUSTE dez 2012 a dez 2013</b>	
Valor Total Contrato	R\$ 1.334.158,13
Valor Pago	R\$ 0,00
Valor a Reajustar	R\$ 1.334.158,13
Índice do Reajuste	10,2792%
<b>Valor Reajuste</b>	<b>R\$ 137.140,37</b>

[http://www.portaldefinancas.com/incc\\_di\\_fgv.htm](http://www.portaldefinancas.com/incc_di_fgv.htm)

Nessa toada, aplicando os cálculos temos por conclusão de que o contrato deveria ter sido atualizado para R\$ 1.471.298,50, gerando um acréscimo de **R\$ 137.140,37 (Cento e trinta e sete mil, cento e quarenta reais e trinta e sete centavos)**.

Por fim, este Município informa que promoverá, através da Direção de Engenharia, uma análise mais detalhada da planilha orçamentária contratada e será encaminhada nos próximos dias.”

## Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor para afastar a ocorrência de superfaturamento se utilizou de um argumento baseado na atualização do valor do convênio. Em nenhum momento

foram questionados os procedimentos e critérios utilizados na análise de custos que propiciaram elementos suficientes para apontar a ocorrência de superfaturamento.

Em sua manifestação o gestor refuta a ocorrência de superfaturamento em virtude da falta de atualização da planilha orçamentária da administração. A atualização almejada, que afastaria a ocorrência de superfaturamento, seria decorrente da demora na tramitação e aprovação da proposta da Prefeitura de Nova Xavantina pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A defasagem alegada pelo gestor é entre a data de encaminhamento da proposta inicial do contrato de repasse ao Ministério, **dezembro/2012** e a data de licitação da obra, abril/2014, um lapso temporal de 16 meses.

Ocorre, entretanto que essa reclamada atualização, caso fosse concretizada, proporcionaria uma planilha orçamentária contratual com preços mais elevados.

Uma análise de custos da hipotética planilha orçamentária contratual atualizada, com preços mais elevados, e com a utilização dos mesmos parâmetros da análise em questão, ou seja, comparando-se os preços hipotéticos contratados e atualizados com os preços da tabela SICRO base março/2014, fatalmente traria um superfaturamento maior do que o apurado.

Se a atualização fosse levada a efeito, ocorreria o seguinte: para um determinado item da planilha orçamentária em que foi apontado superfaturamento de valor determinado X, com a hipotética planilha orçamentária atualizada com um índice de reajuste hipotético Y, traria como resultado um superfaturamento de X + Y.

Portanto, a justificativa do gestor para afastar a ocorrência de superfaturamento não pode ser considerada.

A análise de preços realizada pela CGU utilizou como parâmetro de referência a tabela de preços SICRO/DNIT, do mês anterior à data de realização da Tomada de Preços nº 05/2014, ou seja, março de 2014, e resultou num valor de superfaturamento de R\$ 97.409,78.

O gestor também apresenta um cálculo de correção da defasagem do valor da proposta orçamentária da administração, decorrente do lapso temporal de 16 meses, dezembro de 2012 a abril de 2014. O cálculo teve como base o Índice Nacional de Custo da Construção – INCC/FGV, obtendo um índice de reajuste de 10,27%. Assim, o valor reclamado pelo gestor para um hipotético reajuste da planilha orçamentária foi de R\$ 137.140,37.

Considerando a situação hipotética da ocorrência desse reajuste da planilha orçamentária em R\$ 137.140,37, reclamado pelo gestor em sua manifestação, e considerando a manutenção dos mesmos parâmetros da análise em questão, seria razoável deduzir que o superfaturamento teria um acréscimo nesse mesmo patamar de valor, dado que os itens da planilha também deveriam ter seus valores corrigidos pelo INCC/FGV até março de 2014, data utilizada na comparação para os valores de referência do SICRO e SINAPI.

De toda feita, a manifestação do gestor não é conclusiva acerca da refutação da ocorrência de superfaturamento na obra da Ponte sobre o Rio Noidore, pois informa que promoverá, através da Direção de Engenharia, uma análise mais detalhada da planilha orçamentária contratada, a ser encaminhada nos dias subsequentes ao envio da atual manifestação. Assim, fica mantida a constatação.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao executor do recurso federal.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Riscos à segurança dos usuários que trafegam pela ponte sobre o Rio Noidore.

#### Fato

A Ordem de Serviço para início da execução da ponte sobre o Rio Noidore foi emitida em 30 de maio de 2014. Durante a execução do objeto pactuado houve três medições, totalizando o valor de R\$ 1.334.157,09. O recebimento provisório da obra ocorreu em 13 de outubro de 2014, e o recebimento definitivo em 28 de novembro de 2014.

O responsável por acompanhar e fiscalizar a execução da obra é o engenheiro de CPF \*\*\*.608.819-\*\*, ART de fiscalização nº 1933495. As medições e os pagamentos ocorreram da seguinte forma:

*Quadro - Medições*

Medição	Empenho	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1 <sup>a</sup>	7066/2014	142	11/08/2014	414.417,43
2 <sup>a</sup>	8259/2014	143	16/09/2014	621.829,06
3 <sup>a</sup>	10879/2014	146	04/12/2014	297.910,60
				Total 1.334.157,09

FONTE: Empenhos, boletins de medição e notas fiscais.

Para acompanhar a inspeção da obra de construção da Ponte sobre o Rio Noidore, em 29 de agosto de 2017, foi designado o Chefe da Direção Administrativa Técnica de Engenharia, engenheiro de CPF \*\*\*.071.121-\*\*.

Na vistoria da ponte, que se localiza aproximadamente a 70 Km da sede do município, foram verificados os aspectos construtivos gerais, bem como os principais itens do projeto e da planilha orçamentária, como pilares, vigas, lajes, guarda-corpo e aparelho apoio em neoprene. Foram conferidos, ainda, as dimensões da extensão e largura da ponte. Assim, em âmbito de inspeção visual não foi verificada nenhuma falha que pudesse indicar a existência de defeitos construtivos ou de deterioração prematura de algum item da obra.

Segue relatório fotográfico retratando aspectos gerais da obra da Ponte sobre o Rio Noidore:

Fotos – Aspectos gerais da obra da Ponte sobre o Rio Noidore.

	
Laje, pista de rodagem e guarda-corpo.	Guarda-corpo, vigas, travessas e pilares.
	
Vigas pilares e travessas.	Vista geral

**Fonte:** Fotos tiradas no dia 29 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

Não obstante as condições adequadas dos aspectos construtivos da ponte, no aterro da cabeceira foi verificada a existência de processo erosivo que se apresenta de forma a oferecer riscos à integridade do próprio aterro.

O local ainda não apresenta sinalização adequada aos motoristas que trafegam pela rodovia para alertar sobre a aproximação da ponte; o local não está guarnecido por defensas metálicas, que são dispositivo de sinalização e proteção destinado a evitar a saída de veículos da plataforma da via em locais de risco, como taludes, e para evitar a colisão de veículos a estruturas fixas, como cabeceiras de pontes e outras barreiras; a ponte é estreita e trafegável apenas em mão única. Assim, considerando esses elementos e a própria existência da ponte e do talude, a erosão do aterro da cabeceira da ponte também oferece risco para a segurança dos usuários da rodovia.

Ressalta-se que o aterro da cabeceira da ponte não integra o rol de serviços pactuados no Contrato de Repasse, entretanto, para que o empreendimento apresente funcionalidade adequada para o fim a que foi concebido, é de suma importância a manutenção e a conservação do aterro, bem como a implantação de adequada sinalização rodoviária e de dispositivos de segurança. Seguem fotografias retratando a situação de risco apontada:

*Fotos – Aspectos sobre a situação de risco oferecida pela erosão do aterro da cabeceira da ponte e da falta de sinalização.*

	
Acesso à ponte lado de Nova Xavantina.	Acesso à ponte no lado de Novo São Joaquim (lado com ocorrência de erosão).
	
Erosão do aterro da cabeceira da ponte no lado de Novo São Joaquim.	Erosão do aterro da cabeceira da ponte no lado de Novo São Joaquim.

**Fonte:** Fotos tiradas no dia 29 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA:** *Quanto a esse apontamento, temos a informar que a obra fora executada em conformidade com a planilha do edital (doc. 02). Além disso, a manutenção e conservação vêm sendo realizada por esta Municipalidade desde a entrega definitiva da obra, assim como realizada a devida sinalização (doc. 03), a qual fora danificada pelo uso. Desse modo, este Município irá refazer a sinalização do local para garantir a segurança dos usuários.*

*Outrossim, a instalação de “guard rail” para garantir a segurança dos usuários na referida ponte não estava contemplada na planilha, razão pela qual não fora executada.*

*Os aterros das cabeceiras da ponte em questão, como o aterro das cabeceiras de qualquer ponte em estradas não pavimentadas, estão sujeitos a erosões e desmoronamentos em decorrências das fortes chuvas, porém serão realizados reparos para correção e recuperação dos problemas relatados.”*

## Análise do Controle Interno

O gestor informa em sua manifestação que a manutenção e conservação da ponte vêm sendo realizadas desde a entrega definitiva da obra, assim como foi realizada a devida sinalização. E que diante dos apontamentos sobre a situação de risco oferecida pela erosão do aterro da cabeceira da ponte e da falta de sinalização serão realizados reparos para correção e recuperação dos problemas relatados, visando, assim garantir a segurança dos usuários.

Anexo à justificativa o gestor encaminha fotografias da sinalização implantada à época da construção da ponte, dezembro de 2014, entretanto, sem a implantação de defensas metálicas, elementos imprescindíveis para a segurança em aterros com taludes em desnível acentuado.

Na fiscalização *in loco* da CGU, em 29 de agosto de 2017, a sinalização já havia sido parcialmente removida. Essa deficiência de sinalização aumentou a situação de risco proporcionado pela ausência, desde a conclusão da obra, de defensas metálicas.

Assim, e não obstante a informação das providências adotadas ou em andamento, não restou demonstrado por meio de documentos a realização dos referidos procedimentos de melhorias na sinalização e no aterro de acesso à ponte. A formalização de orientações e determinações se faz desejável devido às formalidades que devem ser observadas na prática de certos atos administrativos.

### **2.2.2. Presença de cláusulas restritivas no edital da Tomada de Preços nº 05/2014, destinada à contratação de empresa para construção de ponte em concreto sobre o Rio Noidore.**

#### **Fato**

Trata-se da Tomada de Preços nº 05/2014 (Processo Administrativo nº 31/2014), que teve como objeto a contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de construção de ponte de concreto pré-moldado pretendido sobre o Rio Noidore, no Município de Nova Xavantina – MT.

Foram utilizados recursos provenientes do Contrato de Repasse nº 782035/2012/MAPA/CAIXA, de 31 de dezembro de 2012, celebrado entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, representado pela Caixa Econômica Federal – CEF, e o município de Nova Xavantina-MT, no valor de R\$ 1.492.346,94, dos quais R\$ 1.462.500,00 repassados pela União e R\$ 29.846,94 pelo Município a título de contrapartida.

A única a participar do processo licitatório foi a empresa Atrativa Engenharia Ltda., CNPJ 05.073.316/0001-27, com sede na cidade de Cuiabá/MT, sagrando-se vencedora com a proposta de R\$ 1.427.883,85, menor 3,95% em relação ao orçamento da administração municipal.

Em 12 de maio de 2014, o Município de Nova Xavantina – MT celebrou o Contrato nº 40/2014 com a empresa Atrativa, que teve duas alterações, a saber:

- Em 29 de maio de 2014, por meio do 1º Termo Aditivo, houve a redução do valor final do contrato para **R\$ 1.334.158,13**, tendo em vista uma verificação feita pela CEF, que aplicou desoneração de encargos sociais no montante de **R\$ 93.725,72** na planilha da empresa contratada.

- Em 29 de setembro de 2014, houve a assinatura do 2º Termo Aditivo, prorrogando o prazo de execução do contrato original por mais 90 dias, até 31 de dezembro de 2014.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação instituída pela Portaria nº 6.042/2014, de 18 de março de 2014, composta pelos seguintes membros: CPF \*\*\*.199.501-\*\*, como presidente, CPF \*\*\*.936.151-\*\*, como secretária, CPF \*\*\*.949.961-\*\*, como membro, CPF \*\*\*.364.741-\*\*, como suplente. A homologação da licitação foi efetivada pelo Prefeito em Exercício, CPF \*\*\*.509.151-\*\*, em 30 de abril de 2014.

Na análise do Edital da Tomada de Preços nº 05/2014 verificou-se diversas cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como seguem:

**a) Vedaçao em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.**

Por meio de análise do edital de licitação da Tomada de Preços nº 05/2014, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 4.3.3 restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.” (Acórdão nº 2303/2015 – P, 2447/2014 – P, 1179/2014 – P, 1305/2013 – P, 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão nº 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão nº 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame.

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Por fim, cabe destacar que o inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/99 dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

**b) Exigênciade indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

Consta no item 7.5.1, alínea “g” do edital de licitação, que trata da habilitação técnica, exigência de atestado de visita técnica a ser realizado pelas empresas participantes, por meio de seu responsável técnico, comprovando que visitou os locais onde serão executadas as obras/serviços, bem como demonstrando conhecimento de todos os aspectos que possam influir direta ou indiretamente na execução dos mesmos.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade (Acórdão nº 2299-2011 - Plenário).

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 212/2017, 2835/2016, 2672/2016, 2126/2016, 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, devendo ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração (Acórdãos 234/2015, 1842/2013, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexiste fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

**c) Exigência indevida de comprovação de possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

Por meio da análise do edital do certame licitatório, foi identificada cláusula com poder de restringir a competitividade da licitação. Nesse sentido, o item 7.5.2 do edital exigiu como requisito de qualificação técnica das empresas a comprovação de possuir em seu quadro permanente de pessoal, profissional de Nível superior, devidamente reconhecido pela entidade competente (CREA), detentor (es) de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas, exclusivamente, às parcelas de maior relevância. Para comprovação do que se trata esta alínea, deverá ser apresentado Carteira de Trabalho e Ficha de Registro de Empregado.

O § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem considerado irregular exigência editalícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhistico ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame.

Assim, administração não pode exigir demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhistico e regido pela legislação civil (Acórdãos TCU 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, 381/2009, 1.041/2010, 3.291/2014, 1.447/2015, 1988/2016 e 872/2016, todos do Plenário).

Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 3291/2014, 1842/2013, 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário).

Em consequência, tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, à medida que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações. Além disso, para o TCU, o fundamental para a Administração-Contratante é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seu mister quando da execução do futuro contrato, razão por que se mostra suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhistico e regido pela legislação comum. Essa interpretação vai ao encontro do disposto no § 6º do art. 30, da Lei nº 8.666/93, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devam reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pela licitante.

Dessa forma, a exigência apresentada no edital de licitação é indevida, contrariando a Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação**

Por meio de análise do edital de licitação da Tomada de Preços nº 05/2014, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 22.1 restringe a apresentação de recursos ou contrarrazões por meio de e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico, sendo aceito apenas os realizados por meio físico protocolizados durante o horário de atendimento ao público perante a Comissão de Licitação da Prefeitura de Nova Xavantina - MT.

Nesse contexto, empresas estabelecidas em Nova Xavantina - MT ou municípios limítrofes possuem melhores condições de fazer uso do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, 'a', da Constituição da República) do que aquelas estabelecidas em localidades mais distantes ou em outros municípios.

Entretanto, no caso concreto, não haveria prejuízo para a Administração aceitar essas contestações por meio de e-mail, via postal ou fax. Pelo contrário, a utilização dos referidos meios de comunicação tornaria o processo mais célere. O legislador, atento a isso, já positivou no art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal, o respeito ao princípio da celeridade processual no âmbito dos processos judicial e administrativo.

Ademais, recorrendo ao Código de Processo Civil - CPC, em seu art. 154, os atos processuais não dependem de forma determinada, a não ser que a lei exija, e reputam-se como válidos os atos que atinjam sua finalidade essencial.

O art. 22, da Lei 9.784, de 1999, é límpida ao proclamar que os atos processuais não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente exigir. Se o legislador não o fez, não cabe à Administração fazê-lo. Se fosse válida a exigência de que somente documentos originais seriam aceitos para impugnar editais ou impetrar recursos, a parte prejudicada seria o licitante que não tivesse estabelecimento na mesma cidade do órgão promotor do certame.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem considerado que a vedação à apresentação de impugnações e recursos por meio de telegrama, via postal ou fac-símile (fax), cerceia o pleno gozo do direito de petição garantido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal (Acórdão nº 2266/2011 – TCU Plenário e Acórdãos TCE/MT nº 1.199/2014 – TP e nº 3.280/2015 – TP).

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Em análise ao Edital da Tomada de Preços nº 05/2014 não foram encontrados os estudos técnicos que embasaram a Administração a utilizar os índices contábeis (liquidez geral, endividamento total e liquidez corrente) como critério de qualificação econômico-financeira, como determina o art. 31, § 5º, da Lei 8.666, de 1993.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a definição dos índices contábeis que visam a apurar a boa situação financeira das licitantes deve vir antecedida dos necessários estudos que justificam sua utilização (Acórdãos TCU 932/2013, 2.495/2010, 170/2007 e 291/2007, todos do Plenário).

A utilização de índices contábeis em editais de licitação mostra-se vantajosa na medida em que ela visa a dar respaldo à Administração para escolher empresas que tenham condições financeiras de cumprir todo o contrato. Entretanto, essa utilização deve vir acompanhada de estudos técnicos que justificam sua exigência, como determina o art. 31, §5º da Lei 8.666/93, que assim dispõe: “*§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório*”.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“a) Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivacão.**

**JUSTIFICATIVA:** A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica na medida em que nas contratações de serviços comuns de engenharia civil, perfeitamente pertinente e compatível para empresas atuantes do ramo licitado, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, às quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.

*O impedimento à participação de empresas constituídas sob a forma de consórcio não trouxe prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.*

*Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 33 que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, pelos motivos já expostos, conclui-se que a*

*vedação de constituição de empresas em consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.*

*Vejamos:*

*Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:*

*I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;*

*II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;*

*III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;*

*IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;*

*V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.*

*§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.*

*§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.*

*O Tribunal de contas da União - TCU manifesta pensamento de que a admissão de consórcios em Licitações que farão parte do cotidiano da Administração não é necessário.*

*Vejamos:*

*No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão. Acórdão 2295/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator)*

*A aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei no 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre justificada. Acórdão 566/2006 Plenário (Sumário).*

*Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei no 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário).*

*1.7.1. Vedaçao à participação de empresas em consórcio: a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante,*

*conforme art. 33, caput, da Lei 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo, conforme entendimento pacificado na jurisprudência do Tribunal de Conta da União (Acórdãos 1.636/2006 e 566/2006, ambos do Plenário). Acórdão 2869/2012-Plenário item 1.7.1.*

*Faz -se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:*

*"(...) Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União: "Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante... A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão nº 2.813/2004-1º Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...)" (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)*

*Assim, evidencia-se que a vedação à participação de consórcios, expressa no subitem 4.3.3 do Edital Tomada de Preços nº 005/2014, para o caso concreto em análise, visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluios/carteis para manipular os preços nas licitações, levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.*

*Por fim, não há que se falar que a vedação à participação de consórcios caracterizou a restrição do caráter competitivo do certame.*

**b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

**JUSTIFICATIVA:** *No que se refere a este item, necessário esclarecer que a visita técnica perfaz requisito de qualificação técnica indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada.*

*Além de ser fundamental para a adequada execução do contrato a ser firmado com a licitante vencedora, a exigência de realização de visita técnica encontra respaldo na Lei Federal nº 8.666/93.*

*Veja-se o que prevê o artigo 30, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93:*

*"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*(...)*

*III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;"*

*Não há dúvidas, portanto, de que dentre os restritos documentos relativos a qualificação técnica que poderão ser exigidos dos licitantes, o atestado de visita técnica, a ser fornecido por agente público da Administração licitante, é expressamente admitido como exigência editalícia.*

*Na mesma linha, tem-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto:*

*"A exigência de vistoria encontra amparo tanto na Lei no 8.666/1993, quanto na jurisprudência do Tribunal de Contas da União." (Decisão 783/2000-Plenário, TC 010.295/2000-9, Rel. Min. Adylson Motta, Sessão de 20/09/2000)*

*"O art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, e o art. 15, inciso VIII, da IN MPOG nº 02/08, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, pela Administração, dão amparo legal a exigência editalícia de vistoria obrigatória, a ser realizada pelos licitantes em até três dias úteis antes da data estipulada para abertura da licitação (letra A). Considero razoável as alegações (...) de que as instalações, sistemas e equipamentos objeto do certame licitatório possuem características, funcionalidades, idades e estados de conservação que somente a descrição técnica não se faz suficientemente clara para determinar as grandezas que serão envolvidas para suas manutenções e, consequentemente, assegurem que o preço oferecido pela licitante seja compatível com as reais necessidades do órgão. A imprescindibilidade da vistoria foi justificada no projeto básico e sua exigência insere-se na esfera discricionária do administrador." (Acórdão 727/2009-Plenário, TC 001.136/2009-7, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 15/04/2009).*

*"(...) a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação". (Acórdão 234/2015-Plenário, TC 014.382/2011-3, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 11/02/2015).*

*O TCU ressalta, ainda, os impactos da visita técnica nas propostas dos licitantes, o que reflete a sua necessidade para que se obtenha a contratação mais vantajosa para a Administração:*

*"11.1.3.1. A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexequções contratuais.*

*11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.*

*11.1.3.3. A exigência de realização de visitas técnicas ou vistorias aos locais de execução dos serviços como critério de habilitação de licitantes já foi considerada abusiva pelo Tribunal em algumas ocasiões, por ausência de previsão legal. Segundo essa linha de entendimento, a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços basta à Administração como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas (Acórdão 409/2006-TCU-Plenário).*

*11.1.3.4. Em outras ocasiões, o Tribunal admitiu a visita técnica como critério de habilitação, desde que tal exigência não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus*

*desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (Acórdãos 2028/2006-TCU-1a Câmara e 874/2007- TCUPlenário). No Voto condutor do Acórdão 874/2007-TCU-Plenário, defendeu-se até a possibilidade de que os próprios participantes definam a forma de realização das visitas. Em outros julgados, a exemplo do Acórdão 1687/2008-TCU-Plenário, admite que a realização de vistorias técnicas está amparada no inciso III do art. 30 da Lei 8666/1993 e no art. 14 do Decreto 5450/2005 e apenas é fixada em editais quando as peculiaridades do objeto a justificam.*

*11.1.3.5. Embora o Tribunal não perfilhe do mesmo entendimento, há vozes na doutrina que defendem a tese de que o inciso III do art. 30 da Lei 8666/93 contempla regra inútil. De acordo com Marçal Justen Filho, não se pode inferir que o conhecimento das peculiaridades do objeto autoriza alguma presunção acerca da qualificação técnica. As condições técnicas do licitante independem de requisitos formais e burocráticos dessa ordem.*

*11.1.3.6. Em contraponto à tese de Marçal Justen Filho, o Tribunal assevera que não é incomum o fato de os interessados, após a adjudicação do objeto, pleitearem aditivos contratuais perante a Administração sob a alegação de desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição da área na qual prestariam os serviços ou entregariam o objeto. Daí a necessidade de a Administração se proteger desses artifícios. Não é outro o objetivo do inc. III, do art. 30 da Lei 8.666/93 e também do art. 14 do Decreto 5450/2005. Contudo, a necessária proteção deve ser sopesada com outros princípios a saber: isonomia, restrição ao caráter competitivo, obtenção da proposta mais vantajosa, ampla participação no certame, todos presentes da Lei 8666/93 e também nos normativos que regulam o pregão (Acórdão 295/2008-TCU-Plenário)." (Acórdão 4968/2011-Segunda Câmara, TC-023.890/2010-0, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 12/07/2011).*

Ainda quanto à razoabilidade de se exigir dos licitantes visita técnica ao local de prestação do objeto licitado, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG, foi enfático:

*"No tocante à obrigatoriedade da apresentação de atestado de visita técnica, prevista no item 4.8.2.1 e no item 7.1.5 do edital (fls. 46 e 51), também não se constata nulidade no edital. Na verdade, conforme consta do edital, a visita técnica tem como único objetivo possibilitar aos responsáveis das empresas licitantes "vistoriar as localidades onde serão executados os serviços" (item 4.8.2 - fl. 46). Pergunta-se: qual o prejuízo da impetrante em acompanhar a vistoria técnica e verificar as condições e locais de realização dos serviços que pretende prestar? Não se vislumbra sequer a razão da impetrante questionar a referida exigência, na medida em que a empresa que pretende prestar serviço de transporte público no Município de Uberlândia deve ter conhecimento das peculiaridades municipais. O fato é que a impugnação da validade da visita técnica chega a ser absurda." (Ap Cível/Reex Necessário 1.0702.07.353033-0/001, 4ª Câmara Cível, Rel. Des.(a) Moreira Diniz, julgado em 19/06/2008).*

Nesses termos, e considerando que todos os licitantes devem comprovar ter aptidão técnica para a execução do objeto licitado, bem como demonstrar o conhecimento das áreas de execução das obras e prestação dos serviços, é razoável que se exija, também, que cada um dos integrantes, no caso de licitantes participantes em consórcio, comprove ter tomado igual conhecimento dos sistemas.

Além disso, as visitas eram agendadas conforme possibilidade do licitante, não havendo data pré-agendada, restando demonstrado que a visita não restringiu o caráter competitivo do certame.

Vejamos o item 6 do referido Edital:

## **06. VISITA AO LOCAL DA OBRA**

**6.1.** As empresas interessadas, por intermédio de pelo menos um de seus Responsáveis Legais ou Técnicos, deverão requerer o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para

*agendar a visita ao local das obras objeto da licitação, para efetuar a visita técnica coletiva dos serviços referidos no item 03, e verificar as condições de execução e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.*

*6.2. A visita técnica será realizada e acompanhada pelo(s) Servidor(s) designado pela CPL, que certificará a visita, expedindo o necessário Atestado de Visita e Informações Técnicas. Esse atestado será Juntado à Documentação de Habilitação, nos termos do Inciso III do Artigo 30, da Lei 8.666/93 de 21/06/93. Quaisquer informações quanto às visitas poderão ser obtidas junto a Comissão Permanente de Licitação, através do telefone (66) 3438-3362.*

*6.3. O licitante, através do Responsável Técnico, deverá solicitar ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação, o agendamento da visita à obra objeto desta licitação, mediante ofício protocolado na CPL, em data anterior ao da visita.*

*6.4. O Servidor designado pelo Presidente da Comissão, deverá acompanhar os visitantes ao local da obra e prestará esclarecimentos sobre eventuais dúvidas e/ou apoio e, ao final, emitirá declaração de que aquele interessado realizou a visita. Esta visita será efetuada em horário comercial por conta do interessado.*

*6.5. A CPL emitirá "Atestado de Visita Técnica", para cada licitante que realizou a visita. Os Atestados de Visita Técnica estarão à disposição das empresas a partir do primeiro dia útil após a realização da Visita, na sede da Prefeitura de Nova Xavantina.*

*6.6. O atestado englobará em um único documento, o lote visitado, que estejam sob a mesma jurisdição. A licitante não poderá alegar, à posterior, desconhecimento de qualquer fato.*

*Tal exigência se justifica, sobretudo, porque não há como cingir o conhecimento sobre o local de prestação do objeto licitado. Ademais, além de estar prevista na legislação de regência, a necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica por cada um dos participantes do consórcio adequa-se ao interesse público, visando à adequada prestação das obras e serviços licitados.*

*Dessa forma, conclui-se que as disposições do item 6 são lícitas e encontram justificativa diante da extensão e complexidade do objeto licitado.*

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

**JUSTIFICATIVA:** No que se refere a este item, temos que discordar do apontamento, vez que tal exigência é a reprodução literal ao artigo 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93.

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

*(...)*

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:*

*I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de*

*responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;*

*Além disso, o edital não exigiu tão somente a comprovação do vínculo do profissional mediante registro carteira de trabalho, vez que conforme subitem 7.5.2, alínea "c" - "c.4", permitiu a comprovação do vínculo profissional por meio de contrato de prestação de serviços, em clara consonância com a jurisprudência do TCU.*

**7.5.2. Da Capacitação Técnica Profissional:**

(...)

c) *Comprovação da licitante possuir em seu quadro permanente, na data da licitação, engenheiro(s) detentor(es) de atestado(s) e/ou certidão(ões) de responsabilidade técnica de execução do(s) seguintes serviços: (...)*

c.4) *Será admitida a comprovação do vínculo profissional por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum.*

Assim, resta descaracterizada a ilegalidade na exigência editalícia, vez que não houve restrição à competitividade da licitação.

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto á Comissão de Licitação.**

**JUSTIFICATIVA:** Quanto a esse apontamento, temos que discordar, vez que embora a previsão da impugnação fosse por meio físico, a Comissão Permanente de Licitações sempre aceitou manifestação encaminhada via email, não havendo que se falar em restrição à competitividade no certame em referência. Além disso, as empresas possivelmente prejudicadas nunca manifestaram qualquer insurgência tanto na via administrativa quanto na via judicial.

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

**JUSTIFICATIVA:** O Tribunal de Contas da União ao aprovar o enunciado da Súmula nº 289 que consolida entendimento diversas vezes, tem adotado em sua jurisprudência sobre a demonstração da capacidade financeira dos licitantes:

*A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.*

*Os documentos passíveis de serem exigidos como forma de medir a qualificação econômico-financeira dos licitantes encontram-se dispostos no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Em outras palavras, a Lei de Licitações apresenta uma lista do que pode ser exigido para aferir as condições econômicas do futuro contratado na tentativa de resguardar o correto cumprimento do contrato.*

*Nesse sentido, desde que devidamente justificado, a Administração pode exigir a comprovação de índices contábeis mínimos como critério de avaliação da capacidade financeira do licitante. Todavia, não pode exigir valores mínimos de faturamento anteriores à adjudicação, bem como índices rentabilidade ou lucratividade, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº 8.666/93:*

*Art. 31. (...)*

*§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato,*

*vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (...)*

*5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

*Vale notar que os dispositivos acima mencionados e o texto da Súmula-TCU nº 289 decorrem do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual o processo de licitação pública "somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".*

*Portanto, não houve a devida justificação, por um lapso da comissão de licitação, mas os índices contábeis foram disponibilizados no edital do certame unicamente com o objetivo da garantia o cumprimento das obrigações contratuais, devido à complexidade da obra a ser licitada, e que exige uma qualificação econômica financeira de liquidez".*

## **Análise do Controle Interno**

### **a) Vedaçao em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.**

Quanto à vedaçao de participação de empresas em consórcio, questionou-se a falta de motivação. Nesse sentido, a possibilidade de participação ou não de consórcios de empresas em processo licitatório é uma decisão discricionária da administração pública. Nos termos do *caput* do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo.

De acordo com o princípio da motivação, a Administração Pública deve fundamentar suas decisões que restrinjam ou limitem direitos, inclusive as discricionárias. Além disso, o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 preconiza que é vedado aos agentes públicos "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo".

### **b) Exigênciade declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

A Jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União é no sentido de que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame.

O argumento apresentado pelo gestor de que a exigência era indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada, contraria entendimento pacificado na Corte de Contas, visto que o TCU orienta que é descabida tal exigência, sendo, inclusive, considerada cláusula editalícia restritiva, conforme se pode constatar nos Acórdãos TCU nºs 2638/2007, 983/2008, 1264/2010, 1599/2010 e 2572/2010, todos do Plenário.

Ressalta-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Ademais, a alegação do gestor de que as visitas eram agendadas conforme possibilidade do licitante não condiz com o disposto no item 6.1 do edital, em que o agendamento das visitas seria para efetuar a visita técnica coletiva, o que pressupõe que a visita seria realizada em data e horário pré-determinado, e com vários licitantes reunidos simultaneamente. Esta previsão editalícia afronta posicionamento do TCU de se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes.

Nesse sentido a jurisprudência do TCU tem firmado posição de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Ressalta-se que a supressão da exigência de declaração de visita ao local da obra não impede determinada licitante de efetuar visita ao local da obra, caso o responsável técnico da empresa julgue necessário reunir informações adicionais das condições locais para o completo entendimento do empreendimento licitado.

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

A justificativa apresentada pelo gestor de que o edital não exigiu tão somente a comprovação do vínculo do profissional mediante registro em carteira de trabalho, vez que também permitiu a comprovação do vínculo profissional por meio de contrato de prestação de serviços não afasta a exigência indevida apontada no fato, vez que o § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação**

Embora a afirmação do gestor de que a CPL sempre aceitou manifestação encaminhada via *email* não afasta a restrição à competitividade imposta no edital do certame em referência, em que pese a participação de uma única empresa interessada que se consagrou vencedora. Tal fato reforça o potencial restritivo ao caráter competitivo apontado acima e que vai ao encontro do entendimento do Tribunal de Contas da União.

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Por um lapso da comissão de licitação, conforme manifestação, o gestor reconhece a ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório, embora tenha havido a disponibilização dos índices no edital.

### **2.2.3. Ausência de requisitos para subcontratação.**

#### **Fato**

O item 12.3.2 do Edital da Tomada de Preços nº 05/2014 estabelece a permissão, a critério exclusivo da Prefeitura, de subcontratação do objeto da licitação em até 30%, em regime de responsabilidade solidária.

No entanto, não se verificou no Edital a exigência para que o subcontratado apresentasse documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade

jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Também não se verificou a existência de regulamentação específica na esfera legislativa para o ente no qual se insere o órgão ou entidade contratante; não se verificou justificativas demonstrando ser vantajoso para a Administração e não representar prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado; e não se verificou a indicação de haver, no mínimo, três competidores que se enquadrem na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sediada na região ou no local da licitação, com capacidade para cumprir as exigências do ato convocatório.

Conforme Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, 2010, a subcontratação consiste na entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute item, etapa ou parcela do objeto avençado em nome do contratado.

A referida publicação registra, ainda, que é permitido ao contratado, pela Lei de Licitações, subcontratar parte do objeto. Nada obstante, aceita a subcontratação, deve a Administração exigir do subcontratado a apresentação dos documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, idoneidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Ao decidir pela possibilidade de subcontratação e quais partes do objeto poderão ser subcontratadas, a Administração deve levar em conta práticas usuais adotadas no mercado e o interesse público subjacente à contratação.

Conforme Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, 2010, esse tratamento diferenciado apenas poderá ser concedido quando:

1. Existir regulamentação específica na esfera legislativa para o ente no qual se insere o órgão ou entidade contratante;
2. For expressamente previsto no ato convocatório;
3. For vantajoso para a Administração e não representar prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado;
4. Houver, no mínimo, três competidores que se enquadrem na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sediada na região ou no local da licitação, com capacidade para cumprir as exigências do ato convocatório;
5. Não se enquadrar nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.

Nesse sentido, cabe à contratante dispor adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão 265/2010 Plenário do TCU).

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**"JUSTIFICATIVA: Nos artigos 72 e 78 da Lei de Licitação foram prescritas normas quanto à subcontratação, nos contratos administrativos precedidos de licitação ou dela dispensado/inexigível, senão vejamos:**

*Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.*

*Art. 78. Constituem motivo para a rescisão do contrato: (...)*

*VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contrato com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;*

*Com base nessas normas, discute-se no ordenamento brasileiro se é legal que a Administração Pública aceite a subcontratação, sub-rogação, cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, do contratado, desde ou ainda que admitidas no edital e contrato.*

*Após conhecer esses institutos, conclui-se este estudo com base no princípio da legalidade, que para a Administração Pública significa "fazer apenas o que está autorizado por lei", sob pena de infração ao regime democrático de direito. Nesse sentido, já manifestou o Egrégio Tribunal de Contas da União:*

#### *Subcontratação - associação de servidores*

*Nota: o TCU entendeu que é ilegal a subcontratação sem previsão no edital mesmo para associação de servidores. Fonte: TCU. Processo nº 018.257/95-0. Decisão nº 305/1996 - Plenário.*

#### *Subcontratação - ilegalidade*

*Nota: o TCU determinou que quando da realização de licitação com recursos federais, fosse observada a vedação de subcontratar insculpida no inciso VI do art. 78 da lei nº 8.666/93. Fonte: TCU. Processo nº TC-016.726/2003-0. Acórdão nº 1.368/2004 - Plenário.  
- 9 -*

*Subcontratação - sem previsão editalícia TCU orientou: "... observar, quando da realização de obras e/ou serviços, as disposições contidas no art. 72 da Lei nº 8.666/93 com relação à subcontratação, promovendo a rescisão do contrato, quando for o caso, nos termos do art. 78, inc. VI da supracitada lei, sob pena de aplicação da penalidade prevista no art. 82 da mesma Lei. Relator observou: "Restou comprovada nos autos a ocorrência de subcontratação ilegal, em face da inexistência de previsão expressa no edital e respectivo contrato da possibilidade de terceirização. Esse fato constitui violação ao art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93. Diante dessa constatação, o Tribunal aplicou ao responsável a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92. Entendo ser tal contratação violadora do princípio da segregação de funções, além de imoral sob todos os aspectos. "Nota: TCU aplicou multa de R\$ 5.000,00 (nov/2004). Fonte: TCU. Processo nº TC-003.736/2001-1. Acórdão nº 1.663/2004 - Plenário.*

*Deste modo, o Município de Nova Xavantina em sua licitação previu no seu edital, a possibilidade da subcontratação, sem contudo, elencar os requisitos necessários, porém não houve nenhum prejuízo, uma vez que a obra foi realizada sem contratação de uma terceirizada, deste modo, já foi expedido orientação a Comissão de Licitação para que nas próximas licitações prever os requisitos necessários para a subcontratação."*

## Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor informa que a ausência de requisitos para subcontratação não trouxe nenhum prejuízo, uma vez que a obra foi realizada sem contratação de uma terceirizada, e que já foi expedido orientação a Comissão de Licitação para que nas próximas licitações preveja os requisitos necessários para a subcontratação.

Como providência para adequação dos procedimentos licitatórios à legislação e ao entendimento do TCU, a Procuradora Geral do Município expediu Ofício nº 273/2017/PGM, de 05 de outubro de 2017, para o Presidente da Comissão de Licitação, para que realizasse as adequações necessárias e suficientes nos futuros processos licitatórios, com o fim de evitar a inclusão de cláusulas restritivas à competitividade.

Não obstante a informação das providências adotadas ou em andamento, não restou demonstrado as providências adotadas para a regulamentação específica na esfera legislativa do município, para o caso de haver futuro interesse em permitir o instituto da subcontratação.

### **2.2.4. Ausência de Diário de Obra, contrariando Resolução n° 1.024 do Confea.**

#### **Fato**

Embora solicitado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 2017001827/001, de 14 de agosto de 2017, não foi disponibilizado à equipe de fiscalização o diário de obra da execução dos serviços de construção de ponte de concreto pré-moldado pretendido sobre o Rio Noidore, no Município de Nova Xavantina – MT.

Nesse sentido, o Confea emitiu a Resolução nº 1.024/2009, por meio da qual instituiu-se o Livro de Ordem, de uso obrigatório nas obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea e constituído da memória escrita de todas as atividades relacionadas com obra ou serviço realizado.

Ainda segundo o referido normativo, em seu art. 5º, “*O uso do Livro de Ordem constituir-se-á em obrigação do responsável técnico pelo empreendimento, que o manterá permanentemente no local da atividade durante o tempo de duração dos trabalhos*”.

O documento mencionado deve conter registradas informações elencadas nos incisos do art. 4º da resolução mencionada, quais sejam:

*I – dados do empreendimento, de seu proprietário, do responsável técnico e da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica;*

*II – as datas de início e de previsão da conclusão da obra ou serviço;*

*III – as datas de início e de conclusão de cada etapa programada;*

*IV – a posição física do empreendimento no dia de cada visita técnica;*

*V – orientação de execução, mediante a determinação de providências relevantes para o cumprimento dos projetos e especificações;*

*VI – nomes de empreiteiras ou subempreiteiras, caracterizando as atividades e seus encargos, com as datas de início e conclusão, e números das ARTs respectivas;*

*VII – acidentes e danos materiais ocorridos durante os trabalhos;*

*VIII – os períodos de interrupção dos trabalhos e seus motivos quer de caráter financeiro ou meteorológico, quer por falhas em serviços de terceiros não sujeitas à ingerência do responsável técnico;*

*IX – as receitas prescritas para cada tipo de cultura nos serviços de Agronomia; e*

*X – outros fatos e observações que, a juízo ou conveniência do responsável técnico pelo empreendimento, devam ser registrados”.*

Deste modo, a ausência da documentação impossibilitou a verificação dos dados elencados pelo normativo pela equipe de fiscalização.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA:** *Não localizamos o Diário de Obra, entretanto, consta do processo todas as medições realizadas, bem como a obra se encontra concluída e devidamente aprovada, em sede de prestação de contas final pelo Ministério concedente. Outrossim, a ausência do Diário de Obra não representa prejuízo ao erário. De outro norte, já realizamos a orientação à Direção de Engenharia para que fatos dessa natureza não se repitam”.*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor informa da não localização do diário de obras e que já foi repassada orientação à Direção de Obras para que fatos dessa natureza não se repitam. Ressalta-se que não foi encaminhado junto da manifestação documento demonstrando a formalização do referido procedimento. A formalização da orientação se faz desejável devido às formalidades que devem ser observadas na prática de certos atos administrativos.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes às transferências voluntárias.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: presença de cláusulas restritivas no edital de contratação da obra, superfaturamento e riscos à segurança dos usuários que trafegam pela ponte sobre o Rio Noidore.

**Ordem de Serviço:** 201701426

**Município/UF:** Nova Xavantina/MT

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 991.296,35

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de agosto de 2017 a 01 de setembro de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa Pro-infância, Ação de Governo de Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica, envolvendo um volume de recursos de R\$ 991.296,35 no Município de Nova Xavantina/MT.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse de recursos federais por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) nº 17509/2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto envolve a construção de escola padrão FNDE 6 salas de aula no Município de Nova Xavantina – MT.

O objetivo da fiscalização consistiu na verificação quanto à realização do objeto do PAR, conforme Plano de Trabalho, termo do contrato firmado e ao objetivo do Programa/Ação de Governo de aporte dos recursos, bem como quanto ao cumprimento dos dispositivos legais que regulamentam as transferências voluntárias e a aplicação de recursos públicos, relacionados em especial a: a) regularidade da contratação realizada; b) execução física e financeira em relação ao cronograma estabelecido; c) adequação técnica do objeto executado; d) avaliação da planilha contratual; e e) atingimento dos objetivos estabelecidos.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Inconsistência nos dados apresentados pelo município de Nova Xavantina ao MEC. Subutilização e uso inadequado das salas de aula.

##### Fato

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação

(PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.

O PAR apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões, dentre elas a infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Com essas informações, o governo federal prioriza e apoia as ações educacionais propostas pelos órgãos estaduais e municipais, com assistência técnica e investimentos vinculados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A elaboração do plano é feita em três etapas: diagnóstico da situação educacional, elaboração do plano de trabalho e análise técnica. Concluída a etapa do diagnóstico da situação educacional, o ente, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), elabora o seu Plano de Ações Articuladas e o apresenta ao FNDE e ao MEC. Cabe ao FNDE apoiar técnica e financeiramente os entes federados a formular seus respectivos planos, avaliando as necessidades educacionais de suas redes de ensino, abrangendo de forma sistêmica as etapas e modalidades da educação básica.

O FNDE é o órgão responsável pelo gerenciamento tático e operacional dos Módulos do PAR no Simec. Além disso, cabem às áreas técnicas do FNDE e do MEC a análise da coerência entre o que foi solicitado e os dados do Censo Escolar, verificando a viabilidade e a necessidade das demandas de acordo com o diagnóstico da realidade local informada pelos órgãos municipais e estaduais. A partir dessa validação, tem-se o PAR para o município, o estado ou o Distrito Federal.

Nesse contexto, para firmar o PAR com o FNDE a Prefeitura de Nova Xavantina apresentou justificativa fundamentada na necessidade ao atendimento por demanda de novas salas de aula na rede pública municipal de ensino.

Na justificativa de demanda foi apresentado um diagnóstico sucinto da situação educacional, com a informação da existência de cinco escolas na rede estadual e oito escolas da rede municipal, das quais, quatro estão na zona rural e quatro na zona urbana, uma destas exclusiva para a educação infantil.

Para uma região abrangida por nove bairros, dentre eles o bairro Santana, onde se localiza a Escola Santana, objeto do PAR em questão, foi informado a existência de 1.001 crianças na faixa etária de 05 a 14 anos. Os dados informados são com base de dezembro de 2012.

Com base nesse diagnóstico, que considerou a existência na região de somente uma escola, que em 2012 atendeu a 591 alunos, foi informado um déficit de atendimento de 410 vagas, fato que remeteu à necessidade de construção de uma escola com seis salas.

A escola com seis salas tem capacidade de atendimento de até **360 alunos, em doze turmas**, dois turnos (matutino e vespertino), ou 180 alunos, seis turmas em período integral.

Na inspeção realizada na obra de construção escola padrão FNDE 6 salas de aula – Escola SANTANA, realizada em 28 de agosto de 2017, foi informado pela diretora da escola o funcionamento de apenas **três turmas** (4º Ano – matutino, 5º Ano – matutino e educação infantil – vespertino). As três turmas compreendem em torno de **noventa alunos** (trinta alunos por turma).

Com capacidade nominal para atender até 360 alunos, a escola seis salas - padrão FNDE, Escola Santana está funcionando com apenas noventa alunos, o que equivale a uma utilização de apenas 25% da capacidade da escola.

O funcionamento da escola com uma capacidade abaixo da nominal vai de encontro à demanda informada na justificativa apresentada pela prefeitura para firmar o PAR, ou seja, a existência de déficit de 410 vagas. Tal fato caracteriza-se subutilização do espaço educativo construído com recursos do FNDE, e suscita dúvidas quanto à consistência do diagnóstico da situação educacional no município de Nova Xavantina e da necessidade da construção de uma nova escola.

Questionada, a diretora da escola informou verbalmente da dificuldade em convencer os pais de alunos matriculados na outra escola, localizada na mesma região de abrangência, a se interessar por frequentar a nova escola. Entretanto, tal justificativa se mostra razoável apenas para as situações de possíveis transferências de alunos já matriculados, a despeito do déficit de 410 vagas informado no diagnóstico baseado em 2012. Frise-se que a escola já está no segundo ano de funcionamento. O recebimento da obra pela prefeitura, já concluída, foi em 13 de janeiro de 2016, conforme Termo de Recebimento Definitivo.

Não obstante a subutilização das salas de aula, conforme relatado acima, na inspeção *in loco* foi verificado que duas salas estão sendo utilizadas para depósito e armazenamento de materiais diversos, como **cadeiras e mesas escolares, aparelhos eletrônicos抗igos, caixas de papelão e pneus velhos**. Estes últimos, conforme informação da diretora da escola, são oriundos de gincana promovida com a finalidade de recolher materiais recicláveis de ruas do município. No pátio da escola também havia estoque de pneus velhos, potencial fonte de acúmulo de água, situação propícia para a procriação de vetores transmissores de doenças.

Seguem fotografias retratando a subutilização de salas, bem como o uso inadequado de outras salas da Escola Santana:

Fotos – Subutilização e uso inadequado de salas da Escola Santana.

	
Salas sem utilização.	
	
Sala utilizada para estocar cadeiras e mesas escolares e materiais diversos.	Armazenamento de pneus velhos no pátio da escola.

Fotos – Subutilização e uso inadequado de salas da Escola Santana.



Salas utilizadas para estocar caixas de papelão, pneus velhos e materiais diversos.

Fonte: Fotos tiradas no dia 28 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA:** Esta Municipalidade aderiu junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a construção da Escola Municipal Professor Ivo Garcia Hesporte, localizada no Bairro Santana - Setor Nova Brasília, iniciando suas atividades no ano de 2016, com intenção de atender as crianças daquele bairro que se encontravam matriculadas em outras unidades escolares.

*Na ocasião que antecedeu a abertura da escola foi realizado um levantamento de demanda e observou-se que não seria possível abrir uma turma de cada ano pelo número insuficiente de alunos, optou-se então em trazer três turmas da escola mais próxima que estava com número de alunos elevado, passando a Escola Ivo Garcia Hesporte a atender 3º, 4º e 5º ano do ensino fundamental. Para o ano de 2017 o objetivo era atender a educação infantil 04 anos, 1º, 2º, 3º, 4º e 5º ano do ensino fundamental passando assim a escola atender 50% da sua demanda, porém o 1º, 2º e 3º ano tiveram um número reduzido de matrículas ocasionando o cancelamento das turmas.*

*O objetivo para o ano de 2018 é abrir turmas de 4 e 5 anos da Educação Infantil, manter 4º e 5º ano e trazer mais duas turmas da Escola Municipal José Rodrigues Silqueira - JR, uma vez que a mesma se encontra superlotada, desta forma a Escola Municipal Professor Ivo Garcia Hesporte passará a atender com 50% de sua capacidade.*

*A Secretaria Municipal de Educação e Cultura diante da dificuldade de atingir a meta de 100%, uma vez que se percebe uma grande insegurança para os pais transferir seus filhos de uma escola para outra por motivo de adaptação, tem como meta implantar gradativamente as turmas iniciais bem como também continuar fazendo levantamento de demanda até seu funcionamento.*

*Quanto à utilização das salas de aulas para depósitos e armazenamento de materiais, a Secretaria se compromete em orientar e acompanhar a retirada imediata dos materiais alojados indevidamente”. (SIC)*

## Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratifica o fato apontado de subutilização do espaço educativo construído com recursos do FNDE, confirmando a falta de consistência do diagnóstico da situação educacional no município de Nova Xavantina. Tal situação é confirmada pelo próprio gestor em sua manifestação, no sentido de que envidará esforços para que a escola opere em 2018 com 50% de sua capacidade. Registre-se que 2018 já será o terceiro ano de funcionamento dessa unidade escolar.

Assim, permanece a constatação quanto à inconsistência da justificativa da necessidade da construção da escola padrão FNDE seis salas de aula no Bairro Santana, em Nova Xavantina – MT.

Quanto ao compromisso do gestor em orientar e acompanhar a retirada imediata dos materiais alojados indevidamente na escola e nas salas de aula, não restou demonstrado formalmente a realização dos referidos procedimentos.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao executor do recurso federal.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

#### 2.2.1. Falhas construtivas na execução da obra da escola Santana.

##### Fato

A Ordem de Serviço para início das obras foi emitida em 29 de agosto de 2014, sendo emitidas dez medições, totalizando o valor de R\$ 1.017.634,62. O recebimento definitivo da obra ocorreu em 13 de janeiro de 2016.

O responsável por acompanhar e fiscalizar a execução da obra foi o engenheiro de CPF \*\*\*.608.819-\*\*, ART de fiscalização nº 2019359, sendo posteriormente substituído pelo engenheiro de CPF \*\*\*.097.738-\*\*, ART de fiscalização nº 2175687. As medições e os pagamentos ocorreram da seguinte forma:

*Quadro de medições e pagamentos*

Medição	Empenho	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1 <sup>a</sup>	9099/2014	23	08/10/2014	190.778,43
2 <sup>a</sup>	11156/2014	25	11/11/2014	13.600,00
3 <sup>a</sup>	5621/2015	42	01/07/2015	204.391,00
4 <sup>a</sup>	6718/2015	44	29/07/2015	51.097,75
5 <sup>a</sup>	7898/2015	50	21/09/2015	51.097,75

6 <sup>a</sup>	8681/2015	52	22/10/2015	51.097,75
7 <sup>a</sup>	9206/2015	54	12/11/2015	204.391,00
8 <sup>a</sup>	386/2016	67	14/01/2016	163.512,80
9 <sup>a</sup>	1425/2016	73	18/02/2016	61.317,30
Final	ND (*)	ND (*)	29/12/2016	26.350,84
(*) ND = Não Disponibilizado		<b>Total</b>		<b>1.017.634,62</b>

FONTE: Empenhos, boletins de medição e notas fiscais.

A inspeção da obra de construção escola padrão FNDE 6 salas de aula – Escola SANTANA foi realizada em 28 de agosto de 2017. A inspeção foi acompanhada pelo fiscal da obra, CPF \*\*\*.097.738-\*\*, ART de fiscalização nº 2175687, e pelo Chefe da Direção Administrativa Técnica de Engenharia, engenheiro de CPF \*\*\*.071.121-\*\*.

Na vistoria da escola, já concluída, e que se localiza na área urbana do município, foram verificados os aspectos construtivos gerais, bem como os principais itens do projeto e da planilha orçamentária possíveis de serem observados após a conclusão da obra, como serviços de revestimentos de pisos, paredes e forros, cobertura, aberturas (portas e janelas), materiais e equipamentos sanitários. Foram conferidos, ainda, aspectos relativos às dimensões, à arquitetura e à distribuição de ambientes.

*Fotos – Aspectos gerais da Escola Santana – 6 salas de aula.*



FONTE: Fotos tiradas no dia 28 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

Em âmbito de inspeção visual foram verificadas patologias que indicam possíveis defeitos construtivos oriundos de serviços realizados em desacordo às práticas e normas da construção civil, ou da aplicação de materiais e insumos de baixa qualidade, conforme segue:

a) Juntas de dilatação exposta, sem proteção mecânica, proporcionando a possibilidade de infiltrações indesejadas de agentes biológicos nocivos ao concreto, além de apresentar aparência de defeito construtivo.

A solução apresentada no projeto arquitetônico para o acabamento das juntas de dilatação é a utilização de chapa metálica, fixada com parafuso e pintada na cor da parede.

b) Trincas do reboco e da alvenaria, advindas provavelmente de deformações irregulares entre vigas, pilares e alvenaria.

c) Portas de madeira de baixa qualidade, apresentando rachaduras no revestimento de madeira laminada.

d) Assentamento inadequado de vaso sanitário, impedindo a abertura total da porta do banheiro.

e) Vasos sanitários sem assento. Todos os vasos sanitários da escola estavam desprovidos de assento sanitário, a despeito da descrição do item na planilha orçamentária contemplar o conjunto completo de bacia sanitária, assento, conjunto de fixação, anel de vedação, tubo de ligação com acabamento cromado e engate plástico.

f) Utilização e armazenamento de gás de cozinha de forma inadequada. Não obstante a existência de instalação específica de instalação de gás, com compartimento específico para instalação de botijão de gás, o botijão estava instalado ao lado do fogão. Essa forma de instalação inadequada, com o botijão de gás próximo aos queimadores do fogão, proporciona riscos de incêndio acidental. Ao lado do fogão o botijão ainda ocupa lugar destinado à circulação, atrapalhando as atividades realizadas na cozinha.

Inadequado também é o armazenamento do botijão de gás sobressalente, que é guardado na despensa, em ambiente sem ventilação natural e junto com o estoque de alimentos.

Convém destacar que o local destinado para instalação do botijão de gás, conforme projeto padrão do FNDE, é um compartimento fechado e sob a bancada do balcão da pia. Essa forma de instalação de botijão de gás em ambiente sem ventilação natural não atende às normas de segurança.

O novo projeto do FNDE para escolas de 6 salas de aula, utilizado a partir de 2015, já prevê a instalação de central de gás combustível em uma área de serviço externa, com compartimento para guarda e instalação de botijões, com aberturas garnecidas por tela metálica para ventilação.

Portanto, para que a escola funcione dentro de um nível mínimo de segurança exigido por normas de segurança à necessidade de adequação das instalações de gás. Destaca-se que a escola está operando sem alvará de segurança contra Incêndio e pânico, emitido pelo Corpo de Bombeiros, conforme informação verbal da diretora da escola. Seguem fotografias retratando as situações de defeitos construtivos na Escola Santana:

Fotos – Defeitos construtivos verificados na Escola Santana.

	
Junta de dilatação exposta, sem proteção mecânica.	Trinca de reboco e alvenaria.
	
Uso e armazenamento inadequados de botijões de gás.	
	
Rachaduras em portas de madeira.	Vaso sanitário impedindo a abertura total da porta, e sem assento.

Fonte: Fotos tiradas no dia 28 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

Com o Termo de Recebimento Definitivo da obra emitido em 13 de janeiro de 2016, cabe à Prefeitura exigir da contratada a correção dos defeitos construtivos apontados, por conta de garantia contratual e Código de Processo Civil.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA:** Quanto às falhas construtivas apontadas na execução da Escola Ivo Garcia Hesporte - Bairro Santana, passamos a apresentar as justificativas/resoluções (doc. 05):

- a) junta de dilatação exposta: corrigida;
- b) trincas do reboco e alvenaria: corrigido;
- c) portas de madeira de baixa qualidade: portas de madeira laminada estão de acordo com projeto, entretanto necessário reconhecer que essas portas não são recomendadas para ambientes externos, com exposição à sol e chuva. Mesmo assim, as portas já estão sendo recuperadas pela empresa contratada;
- d) assentamento inadequado de vaso sanitário: corrigido;
- e) vaso sanitário sem assento: corrigido;
- f) utilização e armazenamento de gás de cozinha inadequado: O projeto e planilha de obra preveem tubulação em aço galvanizado que interliga espaço abaixo da pia á mureta próxima ao local de instalação do fogão. Ocorre que tal local conforme previsão do projeto não se mostra adequado, vez que conforme NBR 15.514 no item 4.2 recomenda a instalação em local com ventilação natural, preferencialmente protegido do sol e chuva, afastados de fontes de calor e outros produtos inflamáveis e estar afastados pelo menos 1,5 metros de ralos, caixas de gorduras e galerias.

Desse modo, informo que será realizada a instalação do gás de cozinha no compartimento abaixo da pia da cozinha, vez que a tubulação de gás já se encontra devidamente instalada, conforme previsão no projeto, sem acesso externo.

Já o armazenamento do gás de cozinha será realizado em local adequado”.

## Análise do Controle Interno

Das patologias que indicam possíveis defeitos construtivos oriundos de serviços realizados em desacordo às práticas e normas da construção civil, ou da aplicação de materiais e insumos de baixa qualidade, o gestor informa em sua manifestação que a maioria delas já foram corrigidas e outras estão com providências em andamento.

Anexo à justificativa o gestor encaminha fotografias de alguns defeitos apontados no campo fato, já corrigidos.

Não obstante as fotografias indicarem a correção da maioria dos defeitos apontados, alguns ainda permanecem sem correção, a exemplo do assentamento inadequado de vaso sanitário que impede a abertura total da porta do banheiro.

A solução para o problema apontado com relação ao armazenamento do gás de cozinha, embora realizada de acordo com o projeto padrão do FNDE, não se mostra adequada, pois contraria recomendação da NBR 15.514, item 4.2, que estabelece, dentre outras condicionantes, que para locais que armazenem, para consumo próprio, cinco ou menos recipientes transportáveis, com massa líquida de até 13 kg de GLP **deva ser em local com ventilação natural**. A referida norma tem por objetivo estabelecer os requisitos mínimos de segurança das áreas de armazenamento de recipientes transportáveis de gás liquefeito de petróleo (GLP).

Segue fotografia do compartimento para armazenamento do gás de cozinha da escola, em cubículo sem ventilação natural, encaminhada pelo gestor após as ações realizadas para correção dos problemas apontados:



Foto encaminhada pelo gestor, anexo ao Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, ilustrando que o armazenamento do gás de cozinha continua sendo realizado de forma inadequada, em ambiente sem ventilação natural.

Assim, as ações realizadas pelo gestor indicam o propósito para correção dos problemas apontados, entretanto, as providências adotadas ou em andamento não são suficientes para afastar totalmente as consequências oriundas de serviços realizados em desacordo às práticas e normas da construção civil, ou da aplicação de materiais e insumos de baixa qualidade.

#### **2.2.2. Presença de cláusulas restritivas na licitação destinada à construção de escola no padrão FNDE, com seis salas de aula.**

##### **Fato**

Trata-se de licitação na modalidade Tomada de Preços nº 17/2014 (Processo Administrativo n.º 058/2014), do tipo menor preço global, que teve como objeto a contratação, sob o regime de execução de empreitada por preço global, de empresa especializada em construção civil para execução das obras de engenharia com vistas à construção de escola do Programa Pro-infância, no município de Nova Xavantina - MT, com recursos oriundos do Plano de Ações Articuladas (PAR) nº 17509/2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo valor estimado na planilha orçamentária da administração municipal correspondeu a R\$ 1.024.722,50.

Participaram do processo licitatório as empresas Jeziel de A. Oliveira & Cia Ltda., 97.527.315/000-23 e Monumental Projetos e Construções Ltda., CNPJ 05.436.833/0001-13, sagrando-se vencedora a Jeziel de A. Oliveira & Cia Ltda., com sede na cidade de Nova

Xavantina - MT, com a proposta de R\$ 1.019.575,65, menor em 5,02% em relação ao orçamento da administração municipal.

Em 08 de julho de 2014, o Município de Nova Xavantina - MT celebrou o Contrato nº 88/2014 com a empresa vencedora do certame, com vigência inicial de 180 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço. Foram identificados três termos aditivos relativos à prorrogação do prazo de vigência do contrato original, sendo a última prorrogação de prazo de execução estendido até 30 de junho de 2017. A justificativa para as duas últimas prorrogações foi a demora na liberação dos recursos. O Termo de Recebimento Definitivo da obra foi emitido em 13 de janeiro de 2016.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação instituída pela Portaria nº 6.042/2014, de 18 de março de 2014, composta pelos seguintes membros: CPF \*\*\*.199.501-\*\*, como presidente, CPF \*\*\*.936.151-\*\*, como secretária, CPF \*\*\*.949.961-\*\*, como membro, CPF \*\*\*.364.741-\*\*, como suplente. A homologação da licitação foi efetivada pelo Prefeito, CPF \*\*\*.677.891-\*\* em 30 de abril de 2014.

Na análise do Edital da Tomada de Preços nº 17/2014 verificou-se diversas cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como seguem:

**a) Exigência indevida de capital social integralizado.**

Em análise ao edital da Tomada de Preços nº 17/2014, constatou-se que, no item 6.4.1, foi exigido das licitantes, como condição de participação na licitação, comprovação de possuir capital social integralizado de, no mínimo, 10% do valor total estimado.

Em situações semelhantes, entretanto, o Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido de considerar lícita essa exigência de comprovação de capital social integralizado somente se a aferição ocorrer no momento da contratação e não na apresentação de documentos de habilitação pelas licitantes, de modo que não configure restrição indevida à participação na licitação.

Ademais, o § 2º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado extrapola o previsto na Lei (Acórdão TCU Acórdão TCU nº 1944/2015, 1842/2013, 887/2013 – todos do Plenário).

A Lei de Licitações em seu artigo 31, §§ 2º e 3º, em que pese admitir a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido, limitado a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação para execução de obra, em nenhum momento estabelece a necessidade de que essa comprovação se faça sobre o capital integralizado da empresa.

Também a jurisprudência do TCU considera indevida tal exigência, que restringe a competitividade do processo licitatório, uma vez que apenas empresas de maior porte atenderiam ao montante estabelecido pelo edital. Nesse sentido é o entendimento do Acórdão 113/2009-Plenário.

Além disso, o TCU tem considerado indevida essa exigência, “uma vez que a lei refere-se apenas a patrimônio líquido ou a capital social, conforme já assentado em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos nº 1871/2005; nº 170/2007 e nº 113/2009, todos do Plenário” (Acórdão nº 5375/2009 – Primeira Câmara).

**b) Exigência indevida de comprovação de compra do edital como requisito de habilitação.**

Constatou-se que, na alínea g, item 6.1.3 do Edital de Licitação da Tomada de Preços nº 17/2014, há exigência, como condição de habilitação, de comprovação de aquisição do instrumento convocatório e seus anexos, como condição para participar da licitação.

Entretanto, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão nº 167/2001 - Plenário e Acórdão nº 6188/2011 - 1ª Câmara, manifestou pela improcedência da exigência de comprovante do recolhimento da taxa como condição necessária a habilitação, determinando à Unidade fiscalizada abster de incluir vedação de exigências não previstas nos arts. 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93 como condição necessária para a habilitação, a exemplo da apresentação, pelos potenciais licitantes, de recibo de recolhimento de taxa, com necessária identificação do interessado, relativo à aquisição de cópia do ato convocatório, sendo que tal exigência, ademais, permite um conhecimento do universo dos potenciais licitantes antes da sessão de abertura dos envelopes contendo a documentação para a habilitação, o que facilita a formação de conluios para loteamento das obras.

Para o TCU, é irregular exigência de que o edital e seus elementos constitutivos sejam retirados apenas na sede do município. A exigência da presença física do interessado na prefeitura para a obtenção de cópia do edital afeta o interesse de empresas localizadas a distâncias maiores do município de participarem do certame, reduzindo a competitividade da licitação (Acórdão 3192/2016-Plenário).

Dessa forma, verifica-se que este dispositivo contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que entende que as exigências não previstas nos artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93 devem ser vedadas nos instrumentos convocatórios dos procedimentos licitatórios.

**c) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

Consta no item 6.1.7 do edital de licitação, que trata da habilitação técnica, exigência de atestado de visita técnica a ser realizado pelas empresas participantes, por meio de seu responsável técnico de que visitou os locais onde serão executadas as obras/serviços, tomado conhecimento de todos os aspectos que possam influir direta ou indiretamente na execução dos mesmos.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade (Acórdão nº 2299-2011 - Plenário).

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do

universo de concorrentes (Acórdãos 212/2017, 2835/2016, 2672/2016, 2126/2016, 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, devendo ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração (Acórdãos 234/2015, 1842/2013, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexiste fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

**d) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

Por meio da análise do edital do certame licitatório, foi identificada cláusula com poder de restringir a competitividade da licitação. Nesse sentido, o item 6.1.3, alínea b.2 (b.2.1 e b.2.2) do edital exigiu como requisito de qualificação técnica das empresas a comprovação de possuir em seu quadro permanente de pessoal, profissional de nível superior, devidamente reconhecido pela entidade competente (CREA), detentor (es) de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas, exclusivamente, às parcelas de maior relevância, para comprovação do que se trata esta alínea, deverá ser apresentado Carteira de Trabalho e Ficha de Registro de Empregado.

O § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem considerado irregular exigência editalícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame.

Assim, administração não pode exigir demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhistico e regido pela legislação civil (Acórdãos TCU 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, 381/2009, 1.041/2010, 3.291/2014, 1.447/2015, 1988/2016 e 872/2016, todos do Plenário).

Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 3291/2014, 1842/2013, 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário).

Em consequência, tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, à medida que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações. Além disso, para o TCU, o fundamental para a Administração-Contratante é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seu mister quando da execução do futuro contrato, razão por que se mostra suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação comum, interpretação essa que vai ao encontro do disposto no § 6º do art. 30, da Lei nº 8.666/93, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devam reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pela licitante.

Dessa forma, a exigência apresentada no edital de licitação é indevida, contrariando a Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

#### e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.

Em análise ao Edital da Tomada de Preços nº 17/2014 não foram encontrados os estudos técnicos que embasaram a Administração a utilizar os índices contábeis (liquidez geral, endividamento total e liquidez corrente) como critério de qualificação econômico-financeira, como determina o art. 31, § 5º, da Lei 8.666, de 1993.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a definição dos índices contábeis que visam a apurar a boa situação financeira das licitantes deve vir antecedida dos necessários estudos que justificam sua utilização (acórdãos 932/2013, 2.495/2010, 170/2007 e 291/2007, todos do Plenário).

A utilização de índices contábeis em editais de licitação mostra-se vantajosa na medida em que ela visa a dar respaldo à Administração para escolher empresas que tenham condições financeiras de cumprir todo o contrato. Entretanto, essa utilização deve vir acompanhada de estudos técnicos que justificam sua exigência, como determina o art. 31, §5º, da Lei 8.666/93, que assim dispõe: “A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório”.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

##### ***a) Exigência indevida de capital social integralizado.***

***JUSTIFICATIVA:*** *Quanto a esse questionamento, temos a informar que a exigência de capital social mínimo está prevista no art. 31, §2º e 3º da Lei nº 8.666/1993.*

*Vejamos:*

*Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: (...)*

*§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.*

*§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.*

*É certo que a exigência de capital mínimo muito elevado em relação ao valor da contratação pode levar à frustração do caráter competitivo da licitação. Entretanto, é claro que ignorar medidas de porte das empresas pode levar a administração a assumir riscos excessivos, como o exemplo acima demonstra.*

*Não é por outra razão que a Súmula TCU nº 275/2012 oferece três opções visando à asseguração de adimplemento do contrato a ser celebrado: capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias:*

*"SÚMULA N° 275/2012: Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços."*

*Não há vedação legal à exigência de capital mínimo, patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do artigo 56 da Lei 8.666/93, cumulativamente com os índices contáveis previstos no § 1º do artigo 31 da Lei 8.666/93. A lei de licitações estabelece uma faculdade ao gestor, que, se entender necessário, poderá exigir uma das três opções adicionais à comprovação por meio de índices contábeis.*

*A vedação, conforme Súmula 275/2012 do TCU, é que se exija, de forma cumulativa, capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado.*

*Ao se exigir comprovação de capital social mínimo, ou patrimônio líquido mínimo, equivalente a 10 % do valor estimado da contratação, caso presente estimativa exorbitante aos valores praticados no mercado, poderíamos estar diante de exigência que restringiria indevidamente a competitividade pelo objeto.*

*De outro norte, a redação do artigo 31, §2º e 3º da Lei nº 8.666/93, traz expressa menção ao capital mínimo ou valor do patrimônio líquido, o que significa que deve estar integralizado, em consonância com a exigência do subitem 6.1.4 - alínea "a" do respectivo Edital.*

*Portanto, além de a exigência contida no edital não estar em confronto com a Lei 8.666/93, inexiste a ilegalidade alegada quando da exigência de capital social mínimo.*

**b) Exigência indevida de comprovação de compra do edital como requisito de habilitação.**

**JUSTIFICATIVA:** De início, tal apontamento é desarrazoado, vez que inexiste alínea "g" no subitem 6.1.3 do Edital da Tomada de Preços nº 017/2014, não havendo cobrança de taxa para retirada do edital.

*Outrossim, por amor ao debate, necessário informar que a cobrança para retirada de edital encontra previsão legal no artigo 32 § 5º, da Lei nº 8.666/93, que reza:*

*"Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida".*

*Diante disso, o apontamento deve ser julgado improcedente, vez que inexiste tal obrigação para pagamento de compra do edital.*

**c) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

**JUSTIFICATIVA:** No que se refere a este item, necessário esclarecer que a visita técnica perfaz requisito de qualificação técnica indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de

*desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada.*

*Além de ser fundamental para a adequada execução do contrato a ser firmado com a licitante vencedora, a exigência de realização de visita técnica encontra respaldo na Lei Federal nº 8.666/93.*

*Veja-se o que prevê o artigo 30, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93:*

*"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...)*

*III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;"*

*Não há dúvidas, portanto, de que dentre os restritos documentos relativos a qualificação técnica que poderão ser exigidos dos licitantes, o atestado de visita técnica, a ser fornecido por agente público da Administração licitante, é expressamente admitido como exigência editalícia.*

*Na mesma linha, tem-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto:*

*"A exigência de vistoria encontra amparo tanto na Lei nº 8.666/1993, quanto na jurisprudência do Tribunal de Contas da União." (Decisão 783/2000-Plenário, TC 010.295/2000-9, Rel. Min. Adylson Motta, Sessão de 20/09/2000).*

*"O art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, e o art. 15, inciso VIII, da IN MPOG nº 02/08, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, pela Administração, dão amparo legal a exigência editalícia de vistoria obrigatória, a ser realizada pelos licitantes em até três dias úteis antes da data estipulada para abertura da licitação (letra A). Considero razoável as alegações (...) de que as instalações, sistemas e equipamentos objeto do certame licitatório possuem características, funcionalidades, idades e estados de conservação que somente a descrição técnica não se faz suficientemente clara para determinar as grandezas que serão envolvidas para suas manutenções e, consequentemente, assegurem que o preço oferecido pela licitante seja compatível com as reais necessidades do órgão. A imprescindibilidade da vistoria foi justificada no projeto básico e sua exigência insere-se na esfera discricionária do administrador." (Acórdão 727/2009-Plenário, TC 001.136/2009-7, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 15/04/2009).*

*"(...) a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação". (Acórdão 234/2015-Plenário, TC 014.382/2011-3, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 11/02/2015).*

*O TCU ressalta, ainda, os impactos da visita técnica nas propostas dos licitantes, o que reflete a sua necessidade para que se obtenha a contratação mais vantajosa para a Administração:*

*"11.1.3.1. A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais.*

*11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.*

*11.1.3.3. A exigência de realização de visitas técnicas ou vistorias aos locais de execução dos serviços como critério de habilitação de licitantes já foi considerada abusiva pelo Tribunal em algumas ocasiões, por ausência de previsão legal. Segundo essa linha de entendimento, a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços basta à Administração como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas (Acórdão 409/2006-TCU-Plenário).*

*11.1.3.4. Em outras ocasiões, o Tribunal admitiu a visita técnica como critério de habilitação, desde que tal exigência não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (Acórdãos 2028/2006-TCU-1a Câmara e 874/2007- TCUPlenário). No Voto condutor do Acórdão 874/2007-TCU-Plenário, defendeu-se até a possibilidade de que os próprios participantes definam a forma de realização das visitas. Em outros julgados, a exemplo do Acórdão 1687/2008-TCU-Plenário, admite que a realização de vistorias técnicas está amparada no inciso III do art. 30 da Lei 8666/1993 e no art. 14 do Decreto 5450/2005 e apenas é fixada em editais quando as peculiaridades do objeto a justificam.*

*11.1.3.5. Embora o Tribunal não perfilhe do mesmo entendimento, há vozes na doutrina que defendem a tese de que o inciso III do art. 30 da Lei 8666/93 contempla regra inútil. De acordo com Marçal Justen Filho, não se pode inferir que o conhecimento das peculiaridades do objeto autoriza alguma presunção acerca da qualificação técnica. As condições técnicas do licitante independem de requisitos formais e burocráticos dessa ordem.*

*11.1.3.6. Em contraponto à tese de Marçal Justen Filho, o Tribunal assevera que não é incomum o fato de os interessados, após a adjudicação do objeto, pleitearem aditivos contratuais perante a Administração sob a alegação de desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição da área na qual prestariam os serviços ou entregariam o objeto. Daí a necessidade de a Administração se proteger desses artifícios. Não é outro o objetivo do inc. III, do art. 30 da Lei 8.666/93 e também do art. 14 do Decreto 5450/2005. Contudo, a necessária proteção deve ser sopesada com outros princípios a saber: isonomia, restrição ao caráter competitivo, obtenção da proposta mais vantajosa, ampla participação no certame, todos presentes da Lei 8666/93 e também nos normativos que regulam o pregão (Acórdão 295/2008-TCU-Plenário)." (Acórdão 4968/2011-Segunda Câmara, TC-023.890/2010-0, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 12/07/2011).*

Ainda quanto à razoabilidade de se exigir dos licitantes visita técnica ao local de prestação do objeto licitado, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG, foi enfático:

"No tocante à obrigatoriedade da apresentação de atestado de visita técnica, prevista no item 4.8.2.1 e no item 7.1.5 do edital (fls. 46 e 51), também não se constata nulidade no edital. Na verdade, conforme consta do edital, a visita técnica tem como único objetivo possibilitar aos responsáveis das empresas licitantes "vistoriar as localidades onde serão executados os serviços" (item 4.8.2 - fl. 46). Pergunta-se: qual o prejuízo da impetrante em acompanhar a vistoria técnica e verificar as condições e locais de realização dos serviços que pretende prestar? Não se vislumbra sequer a razão da impetrante questionar a referida exigência, na medida em que a empresa que pretende prestar serviço de transporte público no Município de Uberlândia deve ter conhecimento das peculiaridades municipais. O fato é que a impugnação da validade da visita técnica chega a ser absurda." (Ap Cível/Reex Necessário 1.0702.07.353033-0/001, 4a Câmara Cível, Rel. Des.(a) Moreira Diniz, julgado em 19/06/2008).

Nesses termos, e considerando que todos os licitantes devem comprovar ter aptidão técnica para a execução do objeto licitado, bem como demonstrar o conhecimento das áreas de execução das obras e prestação dos serviços, é razoável que se exija, também, que cada um

*dos integrantes, no caso de licitantes participantes em consórcio, comprove ter tomado igual conhecimento dos sistemas. É o que prevê o item 6.1.7 do Edital em referência:*

**6.1.7 - A visita técnica no local da obra será realizada nos dias 17 e 18 de Junho de 2014, a partir das 09h00min (Horário de Brasília-DF). A visita deverá ser feita pelo Engenheiro Técnico responsável pela licitante, devendo este, comprovar no ato da visita, através de certidão do CREA, ser o responsável técnico da licitante, conforme item 6.1.3 alínea "b", devendo ainda, retirar a Certidão de Visitação da Obra, junto ao departamento competente na Prefeitura.**

**6.1.7.1 - As empresas interessadas, por intermédio de um dos seus responsáveis técnicos, do quadro permanente da empresa, deverão procurar a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina - MT, para efetuar a visita técnica coletiva dos serviços a serem executados na referida obra, para constatar as condições de execução e peculiaridades inerentes à natureza dos serviços.**

**6.1.7.2 - A visita técnica coletiva será realizada no dia e horário indicado no item 6.1.7, e será acompanhada pelo Engenheiro do Município, detentor do acervo técnico, o qual certificará a visita, expedindo o Atestado de Visita e informações técnicas, os quais deverão ser apresentados no Envelope nº. 001. A visita técnica será a partir das 9h00min do dia 17 e 18 de Junho, não sendo aceito, sob nenhum pretexto ou justificativa de não comparecimento, a realização de nova visita.**

*Tal exigência se justifica, sobretudo, porque não há como cingir o conhecimento sobre o local de prestação do objeto licitado. Ademais, além de estar prevista na legislação de regência, a necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica por cada um dos participantes do consórcio adequa-se ao interesse público, visando à adequada prestação das obras e serviços licitados.*

*Dessa forma, conclui-se que as disposições do subitem 6.1.7 são lícitas e encontram justificativa diante da extensão e complexidade do objeto licitado.*

**d) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

**JUSTIFICATIVA:** No que se refere a este item, temos que discordar do apontamento, vez que tal exigência é a reprodução literal ao artigo 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93.

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

*(...)*

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:*

*I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes,*

*limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;*

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

**JUSTIFICATIVA:** O Tribunal de Contas da União - TCU ao aprovar o enunciado da Súmula nº 289 que consolida entendimento diversas vezes, tem adotado em sua jurisprudência sobre a demonstração da capacidade financeira dos licitantes:

*A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.*

*Os documentos passíveis de serem exigidos como forma de medir a qualificação econômico-financeira dos licitantes encontram-se dispostos no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Em outras palavras, a Lei de Licitações apresenta uma lista do que pode ser exigido para aferir as condições econômicas do futuro contratado na tentativa de resguardar o correto cumprimento do contrato.*

*Nesse sentido, desde que devidamente justificado, a Administração pode exigir a comprovação de índices contábeis mínimos como critério de avaliação da capacidade financeira do licitante. Todavia, não pode exigir valores mínimos de faturamento anteriores à adjudicação, bem como índices rentabilidade ou lucratividade, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº 8.666/93:*

*Art. 31. (...)*

*§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.*

*(...)*

*5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

*Vale notar que os dispositivos acima mencionados e o texto da Súmula-TCU nº 289 decorrem do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual o processo de licitação pública "somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".*

*Portanto, não houve a devida justificação, por um lapso da comissão de licitação, mas os índices contábeis foram disponibilizados no edital do certame unicamente com o objetivo da garantia o cumprimento das obrigações contratuais, devido a complexidade da obra a ser licitada, e que exige uma qualificação econômica financeira de liquidez. Além disso, inexistiu restrição e/ou prejuízo aos licitantes tal exigência".*

## Análise do Controle Interno

**a) Exigência indevida de capital social integralizado.**

A manifestação do gestor de que a exigência de capital social integralizado de 10% teria o objetivo de garantir a execução do objeto pela empresa contratada não procede, uma vez que o § 2º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado extrapola o previsto na Lei.

Ademais, o TCU entende que seria lícita a exigência de comprovação de capital social integralizado somente se a aferição ocorresse no momento da contratação e não na apresentação de documentos de habilitação pelas licitantes, tal qual ocorreu no processo licitatório em comento.

**b) Exigência indevida de comprovação de compra do edital como requisito de habilitação.**

A despeito da afirmação do gestor sobre a inexistência da alínea “g” no subitem 6.1.3 do Edital da Tomada de Preços nº 017/2014, segue excerto da página nº 8 do edital que demonstra a existência da referida alínea:

*Figura – Exceto do Edital*

**g) Fotocópia autenticada ou original do comprovante de pagamento da taxa deste Edital.**

Fonte: Edital da Tomada de Preços nº 017/2014

E não havendo cobrança de taxa para retirada do edital, conforme informado pelo gestor municipal, é descabida a referida exigência do edital, em que pese manifestação do TCU pela improcedência da exigência de comprovante do recolhimento da taxa como condição necessária a habilitação.

**c) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

A Jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União é no sentido de que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame.

O argumento apresentado pelo gestor de que a exigência era indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada, contraria entendimento pacificado na Corte de Contas, visto que o TCU orienta que é descabida tal exigência, sendo, inclusive, considerada cláusula editalícia restritiva, conforme se pode constatar nos Acórdãos TCU nºs 2638/2007, 983/2008, 1264/2010, 1599/2010 e 2572/2010, todos do Plenário.

Ressalta-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Ademais, a previsão editalícia para efetuar a visita técnica coletiva nos dias 17 e 18 de junho de 2014, contida no item 6.1.7 do edital pressupõe que a visita seria realizada em data e horário pré-determinado, e com vários licitantes reunidos simultaneamente. Esta previsão afronta posicionamento do TCU de se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes.

Nesse sentido a jurisprudência do TCU tem firmado posição de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Ressalta-se que a supressão da exigência de declaração de visita ao local da obra não impede a licitante de efetuar visita ao local da obra, caso o responsável técnico da empresa julgue necessário reunir informações adicionais das condições locais para o completo entendimento do empreendimento licitado.

**d) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

A justificativa apresentada pelo gestor é de que a exigência advém de reprodução literal ao artigo 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93. Entretanto, a alínea b.2 do item 6.1.3 do edital restringe o alcance do *quadro permanente* da licitante à comprovação por meio de *CTPS ou Registro de Empregado*.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do vínculo.

Nesse sentido, a exigência de qualificação técnica, de profissional de nível superior pertencente ao quadro permanente do licitante, tal qual ocorreu no edital de licitação em análise, impôs um ônus desnecessário às empresas que participaram do certame, na medida em que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações.

Esse entendimento encontra-se cristalizado na Súmula nº 272/2012 do TCU, que assim dispõe "no edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato."

Destaque-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirão as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Por um lapso da comissão de licitação, conforme manifestação, o gestor reconhece a ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório, embora tenha havido a disponibilização dos índices no edital.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes às transferências voluntárias.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: presença de cláusulas restritivas no edital de contratação da obra; inconsistência nos dados apresentados pelo município de Nova Xavantina ao MEC; e subutilização e uso inadequado das salas de aula.

**Ordem de Serviço:** 201701813

**Município/UF:** Nova Xavantina/MT

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 3.660.809,58

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de agosto de 2017 a 01 de setembro de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito da Ação Governamental 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família, envolvendo um volume de recursos de R\$ 3.660.809,58, no Município de Nova Xavantina/MT.

A Ação 20AD é executada por meio de repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, excepcionalmente, para os Fundos Estaduais de Saúde com vistas a estimular a implantação de equipes de saúde da família, agentes comunitários de saúde e equipes de saúde bucal, entre outras políticas/programas e estratégias preconizadas na Política Nacional de Atenção Básica.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no âmbito do Piso de Atenção Básica Variável, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 a 31 de agosto de 2017, pelo Ministério da Saúde.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Equipes de Saúde da Família responsáveis por áreas com números de pessoas atendidas pelo PSF acima do limite máximo estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica.

##### Fato

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o

diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades, segundo a Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria GM n.º 2.488/2011 do Ministério da Saúde. A Atenção Básica é desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações.

Para fazer frente a essas ações foi formulada a Estratégia Saúde da Família (ESF) composta por equipe multiprofissional que possui, no mínimo, médico generalista ou especialista em saúde da família ou médico de família e comunidade, enfermeiro generalista ou especialista em saúde da família, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS). Pode-se acrescentar a esta composição, como parte da equipe multiprofissional, os profissionais de saúde bucal: cirurgião-dentista generalista ou especialista em saúde da família, auxiliar e/ou técnico em saúde bucal.

Já o número de ACS deve ser suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, com no máximo 750 pessoas por agente e de doze ACS por equipe de Saúde da Família, não ultrapassando o limite máximo de pessoas por equipe que é de 4.000 pessoas, sendo a média recomendada de 3.000, levando-se em consideração o grau de vulnerabilidade das famílias do território adstrito pela ESF, sendo que quanto maior o grau de vulnerabilidade menor deverá ser a quantidade de pessoas por equipe.

Conforme consultas efetuadas no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) e informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Saúde de Nova Xavantina – MT, o município conta com cinco equipes de saúde da família com composições mínimas compatíveis com as diretrizes da Estratégia de Saúde da Família, para atender uma população estimada de cerca de 20.600 habitantes (IBGE - ano de 2017), pois conforme planejamento das unidades de saúde da família com seus mapeamentos das áreas abrangidas pelo Programa de Saúde da Família a totalidade dos nova-xavantinenses está adstrita e atendida pelo programa. Assim, a grosso modo, deduz-se que cerca de 4.150 pessoas em média são atendidas por cada equipe do PSF, quantidade média que se encontra um pouco acima do limite máximo por equipe.

Entretanto, considerando o mapeamento das áreas cobertas pelo programa e informações obtidas junto às responsáveis pelas equipes do PSF, verificou-se que duas das cinco equipes do PSF estão responsáveis por atender um número bem maior de pessoas que o referido limite máximo, no caso dos PSF – 1 (Unidade de Saúde da Família José F. Fernandes) que em levantamento recente identificou que está sob sua responsabilidade o atendimento de cerca de 4.700 pessoas, que corresponde a cerca de 2.400 famílias cadastradas que residem em sua área de atuação, e PSF – 3 (Unidade de Saúde da Família União) que afirmou que atende cerca de 5.000 pessoas residentes em sua área.

Convém registrar que a quantidade excessiva de pessoas por equipe de saúde da família acarreta sobrecarga de serviços aos diversos profissionais que atuam na estratégia de saúde da família, resultando na queda da qualidade dos serviços prestados, por conseguinte, impactando negativamente o atendimento à população com proteção à saúde, prevenção de agravos, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde. Assim, os objetivos do Programa de Saúde da Família fundamentados pelas diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica ficam prejudicados.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*“A Secretaria de Saúde trabalha com a população do último censo (2010) que é de 19.643 habitantes, pois acredita que a população não aumentou tanto quanto a estimativa de 2017. Sendo assim a equipe está dentro do limite. Informo ainda que estamos com sistema novo e que estão sendo cadastrados todas as famílias, mas ainda não atingimos 100% do cadastro. Há algumas áreas descobertas por falta de ACS que pediram exoneração outras por licença, mas que a secretaria já está preparando novo seletivo e também será feito um novo remapeamento. Na UBS 01 de acordo com o relatório em anexo a quantidade de pessoas não vai ultrapassar o limite permitido e na UBS 03 de acordo com o relatório em anexo com total de famílias cadastradas o total atingido estará dentro do limite permitido.”*

## **Análise do Controle Interno**

Mesmo considerando a população do último censo (2010) menor que a estimada pelo IBGE para o ano corrente, como alega o gestor em sua justificativa, as informações declaratórias obtidas junto às coordenadoras dos PSF 1 e 3 indicam que há sobrecarga de pessoas atendidas nestas unidades básicas de saúde, visto que atendem uma população adstrita a sua área acima do limite de 4.000 pessoas.

Quanto a informação do gestor que as UBS 01 e 03 não vão ultrapassar o limite permitido de pessoas por equipe, é um pouco precipitada, vez que estão levando em conta as famílias cadastradas no novo sistema GEM-Saúde que ainda está em fase de implantação, com cadastramento paulatino das famílias à medida que são visitadas pelos agentes de saúde ou atendidos na Unidade de Saúde da Família, ou seja, há famílias que residem na área de abrangência dessas unidades de saúde que ainda estão sendo cadastradas.

Além disso, vale destacar que um dos cinco PSF existentes no município de Nova Xavantina atende a população residente na zona rural que via de regra atende bem menos famílias e pessoas comparada ao quantitativo atendidos pelos PSF convencionais, devido, claro, às suas peculiaridades, como o tempo maior gastos em deslocamentos de uma residência a outra pelo ACS, assim como os deslocamentos dos demais profissionais para fazerem atendimentos nos postos avançados distantes da zona urbana do município e aos pacientes da área de abrangência que demandam visita domiciliar.

Neste contexto, depreende-se que ao passo que um PSF atende uma população menor quantitativamente, num universo de 19.643 habitantes, a pressão por demandas nos demais PSF aumentam, considerando que o município assumiu a responsabilidade de atender 100% de sua população, conforme seu último mapeamento de áreas. Assim, as informações obtidas junto às coordenadoras dos dois PSF em destaque, especificamente quanto ao excesso de famílias atendidas, estão coerentes com a quantidade/características dos PSF comparados com a população residente no município.

Diante do exposto, a equipe de fiscalização mantém a constatação visto que as justificativas do gestor não são suficientes para elidi-la.

## **2.1.2. Unidades Básicas de Saúde não apresentam condições mínimas de infraestrutura recomendadas pelo Ministério da Saúde.**

### **Fato**

A Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Atenção Básica, reeditou em 2008 o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde (Saúde da Família), com o objetivo de orientar profissionais e gestores municipais de saúde no planejamento, programação e elaboração de projetos para reforma, ampliação, construção ou até na escolha de imóveis para aluguéis de estabelecimentos ambulatoriais para Unidades Básicas de Saúde (UBS) para o trabalho das equipes de Saúde da Família (ESF).

No referido manual também é apontado que a UBS deve ser compatível tanto com a pró-atividade da Equipe da Saúde da Família em seu trabalho na comunidade quanto com o imperativo de acolher as demandas espontâneas, dando respostas às necessidades de saúde da população de sua área de abrangência e garantindo a continuidade dos cuidados na comunidade e nos domicílios, quando necessário.

Os espaços sugeridos devem ser adequados à realidade local, ao quantitativo da população adstrita e sua especificidade e ao número de usuários esperados. Esses fatores delineiam prioridades, estabelecem limites e propõem a organização dos processos de trabalho, na perspectiva da ambiência. É importante salientar que nada impede que os municípios estejam ampliando as perspectivas estruturais dispostas no manual, pois não se objetiva a padronização das estruturas físicas das UBS para o trabalho das ESF mas, sim, auxiliar os municípios com dificuldades na definição das questões estruturais.

Assim, é sugerido no Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde a seguinte ambientação estrutural para as UBS:

*Quadro de ambientação estrutural, segundo Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde*

<b>Ambientes</b>	<b>1 ESF</b>	<b>2 ESF</b>	<b>3 ESF</b>	<b>4 ESF</b>	<b>5 ESF</b>
Recepção/Arquivo de prontuários	1	1	1	1	1
Espera	Para 15 pessoas	Para 30 pessoas	Para 45 pessoas	Para 60 pessoas	Para 75 pessoas
Administração e gerência*			1	1	1
Sala de reuniões e educação em saúde	1	1	1	1	1
Almoxarifado			1	1	1
Consultório com sanitário	1	1	2	3	3
Consultório	1	3	3	4	5
Sala de Vacina	1	1	1	1	1
Sala de curativo/procedimento	1	1	1	1	1
Sala de nebulização	1	1	1	1	1
Farmácia (sala de armaz. de medicamentos)***	1	1	1	1	1
Equipo odontológico	1	2	3	4	4
Escovário**	1	1	1	1	1
Área de compressor	1	1	1	1	1
Sanitário para usuário	1	2	2	4	4
Sanitário para deficiente ****	1	1	1	1	1
Banheiro para funcionários	1	1	1	2	2
Copa/cozinha	1	1	1	1	1
Depósito de materiais de limpeza	1	1	1	1	1
Sala de recep.lavagem e descontaminação***	1	1	1	1	1
Sala de esterilização***	1	1	1	1	1
Sala de utilidades (apoio à esterilização)**	1	1	1	1	1
Abrigo de resíduos sólidos	1	1	1	1	1

*Quadro de ambientação estrutural, segundo Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde*

Ambientes	1 ESF	2 ESF	3 ESF	4 ESF	5 ESF
Depósito de lixo	1	1	1	1	1
Sala para ACS*	1	1	1	1	1

\* Para unidades com 1 ou 2 ESF, a sala para ACS pode ser instalada junto com a sala de Administração e gerência  
\*\* Os ambientes assinalados são recomendados, porém não são obrigatórios  
\*\*\* Os ambientes assinalados são recomendados, porém não são obrigatórios em municípios em que essas ações são realizadas de forma centralizada.  
\*\*\*\* No caso de uma equipe basta 1 sanitário comum e 1 para deficiente.  
No caso de uma unidade poder comportar somente 1 sanitário este deve ser adaptado para deficiente.

**FONTE:** Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde e inspeção física.

Ademais, a Portaria nº 2.488/2011 que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica também estabelece outros ambientes não dispostos no manual, a exemplo da sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea e sala de observação.

Em visitas às cinco unidades básicas de saúde da família do município de Nova Xavantina-MT, verificou-se que quatro são instaladas em prédios adaptados para abrigar o Programa de Saúde da Família e suas equipes e uma apenas construída para abrigar e suportar as ações da Equipe de Saúde da Família. Observou-se que a infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde não atende as orientações do Ministério da Saúde em sua totalidade, visto que não contempla às recomendações mínimas contidas no Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde.

Nesse contexto, apresentamos a seguir os itens (espaços) mínimos faltantes ou que demonstram precariedade por Unidade básica de Saúde visitada:

PSF 01 (Unidade de Saúde da Família José F. Fernandes: sala de inalação, consultório com sanitário, sala multiprofissional de acolhimento da demanda espontânea, além de abrigo de resíduos sólidos improvisado com cesto de lixo com acondicionamento em saco plástico;

PSF 02 (Unidade de Saúde da Família Rural – Piau): Sala de vacinas (em outro local), consultório sem sanitário, sala multiprofissional de acolhimento e demanda espontânea, além de abrigo de resíduos sólidos improvisado com cesto de lixo com acondicionamento em saco plástico;

PSF 03 (Unidade de Saúde da Família União): sala de inalação, sala de observação, sala multiprofissional de acolhimento da demanda espontânea, além de abrigo de resíduos sólidos improvisado com cesto de lixo com acondicionamento em saco plástico;

PSF 04 (Unidade de Saúde da Família Tonetto): consultório sem sanitário, sala multiprofissional de acolhimento da demanda espontânea, além de abrigo de resíduos sólidos improvisado com cesto de lixo com acondicionamento em saco plástico;

PSF 05 (Unidade de Saúde da Família Centro): consultório sem sanitário, sala multiprofissional de acolhimento da demanda espontânea, além de abrigo de resíduos sólidos improvisado com cesto de lixo com acondicionamento em saco plástico.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*“Cabe informar que das cinco Unidades Básicas de Saúde no município de Nova Xavantina apenas uma (PSF 4) foi construída em 2011, já contemplando as recomendações do Manual*

*de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde (Saúde da Família) e a Portaria nº 2.488/2011 que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica também estabelece outros ambientes não dispostos no manual, a exemplo da sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea e sala de observação. Os PSF 1, 2 e 5 foram instalados em prédios próprios anteriormente a 2008, e, reformadas recentemente.*

*Aponta-se ainda que a unidade PSF 2 realiza atendimento em cinco áreas de assentamento rural e em cada uma possui uma unidade, sendo que a da área urbana é para demanda espontânea dos municípios quando na área urbana.*

*O PSF 3 está instalado em imóvel alugado, em condições adequadas. Apontamos que está em fase de licitação a construção da unidade denominada PSF 03 (Unidade de Saúde da Família União) com recurso oriundo de emenda parlamentar, já em acordo com o material referido.*

*Além disso, a unidade PSF 01 (Unidade de Saúde da Família José F. Fernandes) será construída nos padrões do Ministério após liberação de emenda parlamentar.*

*Necessário reforçar que o município não possui recursos próprios para construção de unidade básica de saúde, para isso depende de repasse fundo a fundo ou de emenda parlamentar com essa finalidade.*

*Quanto ao consultório sem sanitário, sala multiprofissional de acolhimento da demanda espontânea PSF 04 (Unidade de Saúde da Família Tonetto) verificou-se que houve uma troca de ambientes, por alegação de que o sanitário estava exalando cheiro ruim. Tal situação está sendo verificada e será sanada a pendência.*

*Quanto ao abrigo de resíduos sólidos inadequado, apontado em todas as unidades estão sendo tomadas as providências necessárias para solução da inadequação.”*

## **Análise do Controle Interno**

As justificativas do gestor corroboram o que foi constatado quando da visita da equipe de fiscalização da CGU/Regional-MT às unidades básicas de saúde do PSF, ocasião que foi observado que as unidades saúde não dispunham de condições mínimas de infraestrutura recomendadas pelo Ministério da Saúde.

Em sua resposta, o gestor aponta as causas dos problemas de infraestrutura como a falta de recursos para a construção de prédios novos de acordo com exigências do programa ou reformas/ampliações nos existentes, dependendo para isso de emendas parlamentares, que só possuem apenas uma unidade que foi construída especificamente para abrigar equipe da estratégia da saúde da família e que as outras UBS funcionam em prédios próprios aproveitados e um alugado com adaptações para prestar os serviços do programa.

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização mantém a constatação vez que as justificativas não são suficientes para elidir as deficiências de infraestrutura encontradas nas unidades básica de saúde que abrigam os profissionais da estratégia de saúde da família para o atendimento à população que demanda serviços de atenção básica em saúde no município de Nova Xavantina-MT.

### **2.1.3. Desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à atenção básica.**

#### **Fato**

Com o objetivo de verificar a utilização dos repasses financeiros do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde de Nova Xavantina-MT, especificamente aos destinados às ações do Bloco da Atenção Básica, foi solicitado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 2017001813/001, de 14 de agosto de 2017, que a prefeitura de Nova Xavantina apresentasse extratos bancários das contas específicas onde foram feitas as movimentações financeiras dos recursos recebidos do FNS e que apresentasse a documentação comprobatória das despesas pagas com tais recursos, no que se refere ao período de janeiro de 2015 a julho de 2017.

A partir da análise da documentação disponibilizada, selecionou-se amostra de pagamentos, levando em conta sua materialidade, utilizando o método de classificação denominado curva ABC, ocasião que foram classificados os maiores pagamentos até atingir o somatório de 80% do valor total dos pagamentos.

Neste contexto, verificou-se desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à atenção básica que não corresponde a ações dos componentes agrupados no Bloco de Atenção Básica, os quais identificamos na tabela que se segue:

*Quadro: Pagamento com desvio de finalidade*

Data de pagamento	Recursos	Observação	Valor do documento (R\$)
18/03/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	10.617,90
18/03/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	8.165,94
18/03/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	12.776,85
18/03/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	11.856,54
07/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Plantão hospitalar e exames	8.350,00
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Plantão hospitalar e exames	5.413,47
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	6.459,02
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	4.217,61
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	5.557,06
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	7.503,06
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	5.079,55
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	6.113,06
14/05/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	7.079,91
17/06/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	5.557,06
14/07/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	12.457,02
14/07/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	10.167,54
14/07/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	5.056,66
14/07/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	6.014,22
15/07/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	14.138,77
13/08/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	5.557,06
13/08/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	11.249,48
13/08/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	6.459,02
13/08/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	10.267,62
13/08/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	13.175,50
13/08/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	13.357,74
14/09/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	11.218,38
14/09/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	8.460,62
14/09/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	13.657,98
14/10/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	9.116,70
14/10/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	5.557,06
14/10/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	8.860,94
14/10/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	10.355,34

*Quadro: Pagamento com desvio de finalidade*

Data de pagamento	Recursos	Observação	Valor do documento (R\$)
14/10/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	11.574,22
09/11/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	11.367,26
13/11/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	8.015,82
13/11/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	7.710,02
13/11/2015	PAB Fixo – 58.041-4	Serviços médico hospitalar	5.557,06
13/11/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	7.503,06
17/12/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	7.503,06
17/12/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	11.377,95
17/12/2015	PSF – 15.639-6	Serviços médico hospitalar	5.557,06
17/12/2015	PSF	Serviços médico hospitalar	6.459,02
26/02/2016	PMAQ – 20.569-9	Internação clínica especializada	10.300,00
<b>Total</b>			<b>R\$ 372.799,21</b>

FONTE: Extratos bancários das contas correntes que são movimentados os recursos federais da atenção básica em saúde e dossiês de pagamentos da amostra.

Verificou-se ainda, que foram incluídos nos contracheques de pagamento de pessoal das equipes de saúde da família, valores referentes a serviços prestados no hospital municipal, tais como plantões, adicionais noturno e horas extras na área de enfermagem a alguns servidores, que não se caracteriza como serviços da estratégia da saúde da família (atenção básica).

Tendo em vista a limitação de tempo para conclusão dos trabalhos, não foi possível quantificar os valores específicos das rubricas que não pertencem ao Bloco da Atenção Básica da Saúde.

Com o objetivo de atentar para a adequada destinação dos gastos dos Blocos de Financiamento da Saúde, segue planilha onde foram identificados pagamentos com parcelas que não se enquadram em ações de atenção básica, caracterizando desvios de finalidade de parte dos recursos analisados.

*Quadro: Despesas relacionadas à Estratégia de Saúde da Família e despesas de média e alta complexidade pagas conjuntamente com recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde*

Data do Pagamento	Favorecido	Recursos - Conta	Valor total do dossiê de pagamento (R\$)
02/02/2015	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	45.627,97
03/03/2015	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	34.314,17
30/03/2015	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	33.986,19
28/04/2015	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	45.475,23
28/05/2015	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	47.256,69
29/03/2016	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	28.191,39
28/04/2016	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	44.128,76
24/05/2016	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	32.877,22
26/07/2016	Diversos (Folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	44.766,50
22/12/2016	Diversos (folha de pagamento)	PAB Fixo – 58.041-4	43.846,52
27/01/2017	Diversos (folha de pagamento)	PAB Fixo – 58.041-4	45.507,60
27/01/2017	Diversos (folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	10.624,33
23/02/2017	Diversos (folha de pagamento)	PAB Fixo – 58.041-4	18.270,18
23/02/2017	Diversos (folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	34.784,27
28/03/2017	Diversos (folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	45.780,03
28/03/2017	Diversos (folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	6.678,10
28/04/2017	Diversos (folha de pagamento)	PAB Fixo – 58.041-4	10.779,98
28/04/2017	Diversos (folha de pagamento)	PAB Fixo – 58.041-4	48.877,50
29/05/2017	Diversos (folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	60.184,63
28/07/2017	Diversos (folha de pagamento)	PSF – 15.639-6	62.724,46
<b>Total dos pagamentos</b>			<b>R\$ 744.681,72</b>

Fonte: Extratos bancários das contas correntes que são movimentados os recursos federais da atenção básica em saúde e dossiês de pagamentos da amostra.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*"As despesas abaixo relacionadas pagas com recursos da Atenção Básica nas contas PSF e PAB, referem-se à contratação de médicos que atuaram no atendimento hospitalar de pessoas que necessitavam em sua maioria de cirurgias. Os recursos da Atenção Básica foram utilizados porque a Prefeitura não dispunha nas datas desses vencimentos salariais de recursos próprios suficientes, em conta, para o pagamento desses profissionais, pois, o repasse mensal do MAC no valor de R\$ 96.000,00 (Noventa e seis mil reais), pouco contribui para manter o custeio do hospital, por isso, o Município não teve outra saída senão emprestar nas contas do PSF e PAB para manter o funcionamento do hospital.*

Segue abaixo, tabela que demonstra os pagamentos dos médicos:

### **Conta nº 58.041-4 – PAB**

Data pago	Nº Empenho	Médico	Valor R\$
18/03/2015	1784	Oswaldo T. Toyama	10.617,90
18/03/2015	1785	Ailton Vieira de Rezende	8.165,94
18/03/2015	1787	Beatriz de M Guimarães	12.776,85
18/03/2015	1788	Álvaro Rizzardi	11.856,54
07/05/2015	3491	Beatriz de M Guimarães	8.350,00
14/05/2015	3492	Beatriz de M Guimarães	5.413,47
14/05/2015	3623	Marcus Vinicius F Nunes	6.459,02
14/05/2015	3439	Marli Okida T de Oliveira	4.217,61
14/05/2015	3440	Leandro L L.Banzoni	5.557,06
14/05/2015	3651	Álvaro Rizzardi	7.503,06
14/05/2015	3437	Oswaldo T Toyama	5.079,55
14/05/2015	3649	Oswaldo T Toyama	6.113,06
14/05/2015	3438	Álvaro Rizzardi	7.079,91
14/07/2015	5495	Álvaro Rizzardi	12.457,02
14/07/2015	5496	Oswaldo T Toyama	10.167,54
14/07/2015	5493	Leandro L Lacerda Banzoni	5.056,66
14/07/2015	5272	Oswaldo T Toyama	6.014,22
13/08/2015	6793	Marcus Vinicius F	6.459,02

		Nunes	
13/08/2015	6794	Oswaldo T Toyama	10.267,62
13/08/2015	6796	Ailton Vieira de Rezende	13.175,50
13/08/2015	6799	Álvaro Rizzardi	13.357,74
14/09/2015	7384	Oswaldo T Toyama	11.218,38
14/09/2015	7382	Beatriz de M Guimarães	8.460,62
14/09/2015	7383	Álvaro Rizzardi	13.657,98
14/10/2015	8158	Oswaldo T Toyama	9.116,70
14/10/2015	8155	Leandro L Lacerda Banzoni	5.557,06
14/10/2015	8156	Beatriz de M Guimarães	8.860,94
14/10/2015	8157	Álvaro Rizzardi	10.355,34
13/11/2015	8916	Oswaldo T Toyama	8.015,82
13/11/2015	8922	Beatriz de M Guimarães	7.710,02
13/11/2015	8921	Leandro L Lacerda Banzoni	5.557,06
		Total R\$	264.655,21

**Conta nº 15.639-6 - PSF**

Data pago	Nº Empenho	Médico	Valor
17/06/2015	4496	Leandro L Lacerda Banzoni	5.557,06
15/07/2015	5497	Beatriz de M Guimarães	14.138,77
13/08/2015	6798	Beatriz de M Guimarães	11.249,48
13/08/2015	6797	Leandro L Lacerda Banzoni	5.557,06
14/10/2015	8349	Ailton Vieira de Rezende	11.574,22
09/11/2015	8931	Adelmo Ferreira Barros	11.367,26
13/11/2015	8919	Álvaro Rizzardi	7.503,06
17/12/2015	9569	Beatriz de M Guimarães	11.377,95
17/12/2015	9647	Álvaro Rizzardi	7.503,06
17/12/2015	9568	Leandro L Lacerda Banzoni	5.557,06
17/12/2015	9566	Marcus Vinícius F Nunes	6.459,02
		Total - R\$	97.844,00

**Conta nº 20.569-9 – PMAQ**

26/02/2016	17/07	Aparecida do Rosário Dutra	10.300,00
		Total - R\$ 10.300,00	

Para corrigir esse apontamento será transferido da conta MAC nº 624.057-3, para a conta PAB nº 58.041-4, a quantia de R\$ 264.655,21, em parcelas mensais nas seguintes datas:

R\$ 96.000,00 – até 20/10/2017

R\$ 96.000,00 – até 20/11/2017

R\$ 72.655,21 – até 20/12/2017

E, para a conta PSF nº 15.639-6, a quantia de R\$ 97.844,00, em parcelas mensais, nas seguintes datas:

R\$ 23.000,00 – até 20/12/2017

R\$ 74.844,00 – até 20/01/2018

E, para a conta PMAQ nº 20.569-9, a quantia de R\$ 10.300,00 – até 20/01/2018.

Nos meses de outubro de 2017 a janeiro de 2018 o Hospital será mantido, unicamente, com recursos próprios, aportados na conta dos 15% de investimento em saúde.

A Prefeitura fez um planejamento de valores e datas a serem devolvidos, de maneira a não inviabilizar o funcionamento do hospital, pois o custeio da média complexidade, atualmente, é mais oneroso para o Município do que o da Atenção Básica.

Quanto ao pagamento de plantão, adicional noturno e horas extras de enfermagem para o pessoal que faz parte das equipes de saúde da família, ocorreram porque no período apontado pela CGU não havia pessoal de enfermagem disponível no quadro da média complexidade para acompanhar o paciente regulado a ser removido para os Hospitais Regionais.

Quanto ao pagamento de gratificação por cargo comissionado com recurso da Atenção Básica, o pessoal da Prefeitura não tinha conhecimento desse impedimento.

Assim, para corrigir esse apontamento, foi realizado levantamento dos valores pagos com gratificação, horas extras, plantão e adicional noturno, conforme tabelas abaixo, os quais serão devolvidos com recursos próprios, da seguinte forma e data:

R\$ 60.000,00, para a conta PSF nº 15.639-6, até 20/10/2017;

R\$ 59.495,78, para a conta PSF nº 15.639-6, até 20/11/2017;

R\$ 40.103,69, para a conta PAB nº 58.041-4, até 20/10/2017.

#### **Conta PSF – nº 15.639-6**

Item	Folha mês	Valor bruto da folha R\$	Valor Pagto R\$	Data pagto	Gratificação GF R\$	Horas extras R\$	Plantão R\$	Adicional noturno R\$
01	01/2015	57.694,69	45.627,97	02/02/2015	600,00	536,63	6.891,25	184,32
02	02/2015	45.220,76	34.314,17	03/03/2015	600,00	2.248,29	3.245,00	184,32
03	03/2015	47.480,29	33.986,19	30/03/2015	406,66	3.380,28	3.856,25	184,32
04	04/2015	60.250,57	45.475,23	28/04/2015	800,00	0,00	4.433,75	196,13
05	05/2015	61.857,25	47.256,69	28/05/2015	619,99	6.528,49	5.818,75	196,13
06	03/2016	50.110,44	28.191,39	29/03/2016	206,66	2.369,78	3.150,00	0,00
07	04/2016	60.250,57	44.128,76	28/04/2016	200,00	4.174,79	2.400,00	0,00
08	05/2016	47.002,09	32.877,22	24/05/2016	99,99	2.504,62	3.450,00	0,00
09	07/2016	61.206,03	44.766,50	26/07/2016	200,00	4.700,72	3.600,00	0,00
10	01/2017	77.454,59	10.624,33	27/01/2017	Folha paga parcialmente na conta PSF e na conta PAB.			
					Restituição feita na conta PAB – nº 58.041-4, conforme valores demonstrados no item 16			
11	02/2017	74.478,98	34.784,27	23/02/2017	299,99	6.206,19	5.184,91	218,26
12	03/2017	75.187,96	45.780,03	28/03/2017	400,00	6.790,15	5.218,75	1.303,41
13	05/2017	84.249,52	60.184,63	29/05/2017	400,00	5.273,54	5.558,39	981,53
14	07/2017	86.561,62	62.724,46	28/07/2017	200,00	5.841,05	6.543,75	604,51
					Total-R\$	5.033,29	50.554,53	59.350,80
								4.052,93

Valor total a ser restituído para a conta PSF nº 15.639-6 – R\$ 118.991,55

#### **Conta PAB – nº 58.041-4**

	Folha mês	Valor bruto da folha	Valor Pagto	Data pagto	Gratificação GF	Horas extras	Plantão	Adicional noturno
15	12/2016	R\$70.043,52	R\$43.846,52	22/12/2016	R\$200,00	R\$4.887,88	R\$7.576,25	R\$218,26
16	01/2017	R\$77.454,59	R\$45.507,60	27/01/2017	R\$400,00	R\$4.880,70	R\$5.634,91	R\$218,26
17	02/2017	R\$74.478,98	R\$18.270,18	23/02/2017	Folha paga parcialmente na conta PAB e na conta PSF. Restituição feita na conta PSF – nº 15.639-6, item 11			
18	04/2017	R\$86.065,24	R\$48.877,50 R\$10.779,98	28/04/2017	R\$299,99	R\$8.467,82	R\$5.961,07	R\$1.358,55
				Total	R\$899,99	R\$ 18.236,40	R\$ 19.172,23	R\$ 1.795,07

*Valor a ser restituído para a conta PAB nº 58.041-4 - R\$ 40.103,69*

*Por fim, informamos que todos os comprovantes de restituição, conforme planejamentos acima, serão encaminhados à essa Controladoria até o dia 30 de cada mês. ”*

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese as justificativas do gestor que reconhece o desvio de finalidade na aplicação dos recursos destinados às ações dos componentes do bloco da atenção básica, em especial aos pagamentos destacados nos quadro supra, informando programação para devolução dos recursos às contas de origem esse ano e início de 2018, a equipe de fiscalização da CGU/Regional-MT considera insuficiente as providências adotadas pelo gestor municipal para sanar a impropriedade identificada e suas causas no sentido de evitar a reincidência de constatação desta natureza.

### **2.1.4. Transferências no valor de R\$ 69.000,00 entre contas correntes sem apresentação de documentos ou justificativas que evidenciem pagamentos de despesas compatíveis com gastos decorrentes de ações do Bloco de Atenção Básica.**

#### **Fato**

Em análise aos extratos bancários das contas correntes que são movimentados os recursos federais do Bloco da Atenção Básica do município de Nova Xavantina - MT, no período de janeiro de 2015 a julho de 2017, constatou-se transferências de recursos para conta da prefeitura sem a devida comprovação documental ou justificativa da finalidade que evidencie que as operações financeiras em questão foram para cobrir despesas compatíveis com as ações dos componentes do Bloco da Atenção Básica. As transferências identificadas foram relacionadas no quadro seguinte:

*Quadro: Transferências sem comprovação documental ou justificativas que evidencie gastos compatíveis com a atenção básica:*

Data da transferência	Conta de origem	Agência de origem	Banco de origem	Recurso	Conta de destino	Valor
11/09/2015	20569-9	1322-6	Banco do Brasil	PMAQ	8216-3	40.000,00
11/09/2015	20569-9	1322-6	Banco do Brasil	PMAQ	8216-3	10.000,00
11/09/2015	15.639-6	1322-6	Banco do Brasil	PSF	8216-3	19.000,00
<b>Total</b>						<b>R\$ 69.000,00</b>

Fonte: Extratos bancários das contas correntes de movimentação dos recursos federais da atenção básica em saúde.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*“Devido à insuficiência de recursos para a aquisição de medicamentos para os Postos de Saúde, Farmácia Básica e Hospital Municipal, o Município utilizou na conta PMAQ nº 20.569-9, a quantia de R\$ 50.000,00 e a quantia de R\$ 19.000,00 na conta PSF nº 15.639-6. Para corrigir esse apontamento, o Município fará a devolução, com recursos próprios, da seguinte forma:*

R\$ 50.000,00 – até 20/12/2017 – para a conta nº 20.569-9 PMAQ

R\$ 19.000,00 – até 20/11/2017 – para a conta nº 15.639-6 PSF.

*Por fim, informamos que todos os comprovantes de restituição, conforme planejamentos acima, serão encaminhados à essa Controladoria até o dia 30 de cada mês”.*

## Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa do gestor que declara impropriedade na aplicação dos recursos destinados às ações dos componentes do bloco da atenção básica, em especial às transferências destacadas no quadro supra, informando programação para devolução dos recursos às contas de origem ainda esse ano, a equipe de fiscalização da CGU/Regional-MT considera insuficiente as providências adotadas pelo gestor municipal para sanar a impropriedade identificada e suas causas no sentido de evitar a reincidência de constatação desta natureza.

### 2.1.5. Deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes de Saúde da Família.

#### Fato

Com o objetivo de avaliar se o atendimento dispensado à população beneficiária do Programa Saúde da Família se caracteriza pela realização de ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua, a equipe de fiscalização percorreu as áreas abrangidas pelas equipes de saúde da família, com exceção da área coberta pela ESF Rural (PSF 02), ouvindo a população por meio de 42 entrevistas com perguntas pré-estabelecidas, conforme procedimento padrão elaborado pela CGU, as quais apresentamos de forma consolidada no quadro a seguir.

*Quadro - Entrevistas com a população adstrita às áreas abrangidas pelo PSF-1, PSF-3, PSF-4 e PSF-5 (consolidadas)*

ENTREVISTA P S F	Período das visitas ACS			ACS marcou consulta?			Visita médico ou enfermeiro em casa?			Quando procurou UBS foi atendido?			Convidado p/ palestras?		
	1/mês	>1 mês	Não recebeu	Sim	Não	NA	Médico	Enfermeiro	Não recebeu	NA	Sim	Não	NA	Sim	Não
1 1		x		x						x	x				x
2 1	x				x					x	x				x
3 1	x			x						x	x				x
4 1	x			x						x	x				x
5 1	x			x						x	x				x
6 1	x			x			x				x				x
7 1	x			x						x	x				x
8 1	x				x					x	x				x
9 1	x				x					x	x				x
10 1	x				x					x	x				x
11 1	x			x						x		x		x	
12 1	x			x						x	x				x
13 1		x			x					x	x				x
14 3		x			x					x		x			x
15 3	x			x			x				x				x
16 3	x				x					x	x			x	
17 3		x		x						x	x				x

*Quadro - Entrevistas com a população adstrita às áreas abrangidas pelo PSF-1, PSF-3, PSF-4 e PSF-5 (consolidadas)*

ENTREVISTA	P S F	Período das visitas ACS			ACS marcou consulta?			Visita médico ou enfermeiro em casa?			Quando procurou UBS foi atendido?			Convidado p/ palestras?		
		1/mês	>1 mês	Não recebeu	Sim	Não	NA	Médico	Enfermeiro	Não recebeu	NA	Sim	Não	NA	Sim	Não
18	3		x		x						x	x				x
19	3	x			x						x	x				x
20	3	x				x					x	x				x
21	3		x			x					x	x			x	
22	3		x			x					x	x				x
23	4	x			x						x	x			x	
24	4	x			x						x	x			x	
25	4		x			x					x	x			x	
26	4	x			x						x	x			x	
27	4		x		x			x			x			x		
28	4	x			x						x	x			x	
29	4	x			x						x	x			x	
30	4		x		x						x	x			x	
31	4	x			x						x	x			x	
32	5	x				x					x	x			x	
33	5		x			x		x				x			x	
34	5		x			x					x	x			x	
35	5			x		x					x	x			x	
36	5	x				x					x	x			x	
37	5	x			x						x	x			x	
38	5	x				x					x	x			x	
39	5	x			x						x	x			x	
40	5	x				x					x	x			x	
41	5		x		x			x				x			x	
42	5	x			x						x	x			x	
Total		28	13	1	23	19	0	5	0	0	37	40	2	0	18	24

Legendas – NA: Não se aplica; 1/mês: Uma vez por mês; > 1 mês: Maiores que um mês.

FONTE: Entrevistas realizadas pela CGU.

Das entrevistas realizadas, conforme quadro acima, 30% dos Agentes Comunitários de Saúde não estão passando com regularidade desejada (mensal) nos domicílios dos entrevistados, ou seja, passam com frequência maior que um mês.

Quase 50% dos entrevistados afirmaram que os agentes comunitários de saúde não têm agendado consultas no PSF. Muitos dos que fizeram tal afirmação disseram que tem que enfrentar fila na unidade de saúde para agendá-las, ou seja, reclamam de dificuldades para serem atendidos por agendamento, principalmente nos PSF 01 e PSF 03 que se encontram sobrecarregados de famílias e pessoas adstritas em sua área de abrangência, conforme tratado em ponto específico deste relatório.

A grande maioria, cerca de 95% dos entrevistados, afirmou que quando procuraram a unidade de saúde foram atendidos satisfatoriamente. No entanto, aproximadamente 57% dos entrevistados afirmaram que nunca foram convidados para participarem de palestras, reuniões ou encontros objetivando orientar e informar aos municíipes atendidos pelo Programa Saúde da Família a ter cuidados básicos com a saúde, a exemplo de cuidados com a pressão arterial, diabetes, planejamento familiar, higiene bucal, etc.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*“Sobre o percentual de 30% dos Agentes Comunitários de Saúde não estarem passando com a regularidade desejada nos domicílios, parte deste problema se deve a dificuldade de alguns Agentes terem dificuldade de encontrar as pessoas em seus domicílios, e o município não ter definido claramente uma política de flexibilização dos horários dos ACS para que eles possam estar realizando essas visitas em outros horários que não sejam os de expediente normal.*

*Com relação à marcação de consultas pelos ACS, o município até meados do mês de julho de 2017 atendia a população em suas USF's sob demanda espontânea, sem marcação de consultas. Com a reorganização da Atenção Básica e mudança do sistema informatizado, a Secretaria de Saúde fez a opção de atender a população sob agendamento, mas a questão da marcação por parte dos Agentes de Saúde não foi implantada ainda devido ao curto prazo dessa mudança na forma do atendimento. Tanto que o terceiro parágrafo deste item acaba de certa forma contradizendo o segundo, pois 95% dos entrevistados tem sua demanda atendida satisfatoriamente ao procurar as USF's do Município.*

*Com relação às palestras, reuniões e encontros, as USF's têm trabalhado para atingir populações mais específicas, como o grupo de tabagismo que seguem a periodicidade de encontros definida pelo Ministério da Saúde; grupo de hipertensos realizado uma vez por mês, onde são realizadas aferição de PA, glicemia, medidas antropométricas, consultas; grupo de gestantes. Nesses grupos também são realizadas palestras com orientações sobre temas de saúde.*

*As USF's também têm utilizado os ACS para fazer mini palestras para a população que comparece a unidade para atendimento, passando orientações sobre os mais diversos temas em saúde, definido previamente pelo coordenador da unidade com periodicidade semanal. Mensalmente são trabalhados nos domicílios e escola tema de campanhas.”*

## **Análise do Controle Interno**

Com relação a parte das questões relatadas acima, a justificativa do Gestor apresenta os motivos das deficiências nos atendimentos realizados pelas equipes de saúde da família, que acaba corroborando os fatos relatados acima pela equipe de fiscalização da CGU/Regional-MT.

Relativamente à contradição citada nas respostas dos entrevistados, especialmente quanto à dificuldade de marcar consultas e as afirmações de terem sido atendidos satisfatoriamente ao procurar as USF's do município, vale registrar que as respostas dos entrevistados indicam que há dificuldades no agendamento de consultas, mas que, ao final, tiveram suas demandas atendidas, ou seja, apesar dos percalços seus problemas de saúde foram solucionados ou tiveram encaminhamentos satisfatórios.

No que tange às atividades relativas à educação em saúde, como uma importante estratégia do Programa de Saúde da Família, os relatos de parte dos entrevistados é que eles não foram convidados para participar de palestras, reuniões ou encontros objetivando orientar e informar aos municípios atendidos pelo Programa Saúde da Família, que indica que nem todas as famílias atendidas pelos programas estão sendo alcançadas pelas estratégias da saúde da

família, em que pese grande parte dos entrevistados afirmarem que foram convidados ou participaram de eventos dessa natureza promovidos pelas equipes de saúde da família.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção dos fatos apontados, vez que as justificativas do gestor não os elidiram.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Falha na demonstração da compatibilidade dos preços contratados com o preço de mercado na locação de imóveis destinados ao funcionamento dos PSF de Nova Xavantina - MT.

#### Fato

Para funcionamento de quatro unidades básicas de saúde, o Município de Nova Xavantina – MT utiliza-se de locação de imóveis, por meio de dispensas de licitações, fazendo contratos com particulares (pessoas físicas). Analisou-se as Dispensas de licitações nº 001/2015, 02/2015, 03/2015, 08/2015, que tratam da locação de imóvel para funcionamento da Unidade Básica de Saúde da Agrovila Rancho Amigo, Bairro União, Agrovila Banco Safra e Setor Nova Xavantina/MT, e ainda outras dispensas de licitações decorrentes para os mesmos imóveis nos exercícios de 2016 e 2017. Constatou-se que nas justificativas para a contratação, o Secretário Municipal de Saúde apontava o seguinte motivo: "*o presente processo de dispensa de licitação se faz necessário, tendo em vista que a Administração Municipal considera que o imóvel é o que melhor atende as necessidades da Unidade Básica de Saúde, por suas instalações físicas e localização geográfica*".

Quanto à locação de imóveis, o artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93 dispõe que a licitação é dispensável caso o imóvel seja "destinado ao atendimento de finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, exigindo-se, ainda, a compatibilidade do preço com o praticado no mercado, segundo avaliação prévia". Além disso, no Acórdão nº 444/2008-Plenário, o Tribunal de Contas da União preceitua que "somente utilize o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, quando identificar um imóvel específico cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo".

No que tange ao preço contratado, constatou-se que não foram juntadas aos autos de todas as dispensas de licitações analisadas, avaliações prévias sustentadas por pesquisas de preços de locação de imóveis no Município de Nova Xavantina – MT, a exemplo de recortes de jornais,

anúncios na internet ou outros expedientes que comprovassem a compatibilidade dos preços dos aluguéis com o valor vigente no mercado.

Quanto ao preço contratado, há que se ressaltar que o inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 dispõe que o mesmo seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem recomendado que "os processos de dispensa de licitação devem conter documentos que indiquem a prévia pesquisa de preços de mercado, em relação ao objeto a ser contratado/adquirido, e a habilitação do respectivo fornecedor/prestador de serviços" (Acórdão nº 2986/2006 - 1ª Câmara).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*"Em relação a esse apontamento, estamos encaminhando Laudo de Avaliação (doc. 13) referente a locação dos imóveis destinado ao funcionamento da Unidade Básica de Saúde da Agrovila Rancho Amigo, Bairro União, Agrovila Banco Safra e Setor Xavantina, demonstrando compatibilidade dos preços contratados nas Dispensas de Licitações nº 001/2015, 02/2015, 03/2015 e 08/2015, com os preços de mercado.*

*Além disso, fora nomeada à época, Comissão específica para certificar de que o valor de locação estava compatível com os preços praticados pelo mercado imobiliário local, sendo que tal avaliação prévia encontra-se juntada ao procedimento licitatório respectivo.*

*Assim, fica demonstrado cumprimento ao requisito para a dispensa da licitação, concernente à avaliação prévia exigida no inciso X do art. 24 da Lei nº. 8.666/93, para verificação de compatibilidade de preços.*

*Vejamos:*

*Art. 24. É dispensável a licitação: (...) X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia".*

### **Análise do Controle Interno**

Cabe ressaltar que entre os pressupostos de dispensa de licitação baseada no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, especificamente para compra ou locação de imóvel na administração pública, deve ser comprovado que o preço do imóvel ou do aluguel é compatível com o valor de mercado.

Note-se que o legislador indica a forma pela qual a Administração deve obter o preço de mercado para justificar a sua contratação: a avaliação prévia. Portanto, não basta que a administração realize pesquisa de preços de imóveis similares na região pretendida ou consultas a publicações técnicas nesse sentido. É preciso requerer a avaliação prévia por profissional competente, na forma da regulamentação respectiva.

No caso de avaliação de bens, a normatização adequada é a expedida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, por meio da NBR-14653. Nos termos desta norma, para identificar o valor de mercado, o avaliador "conforme a finalidade da avaliação, deve analisar o mercado onde se situa o bem avaliando de forma a indicar, no laudo, a liquidez

deste bem e, tanto quanto possível, relatar a estrutura, a conduta e o desempenho do mercado.” (Item 7.7.2)

Para tanto, a NBR apresenta uma série de fatores que devem ser sopesados e procedimentos metodológicos para determinar o valor de mercado. Assim, a princípio, o laudo de avaliação emitido pelo profissional competente é suficiente para confirmar o valor de mercado do bem. Mais que isso, é o instrumento adequado indicado pela Lei, para tanto.

Na análise das justificativas do gestor, confrontando com os documentos dos autos do processo de dispensa em questão, foram identificados apenas Relatório de Vistoria de Imóvel, onde, dentre outras informações da situação do imóvel, são declarados que o valor mensal referente a locação do referido imóvel está compatível com os preços praticados no mercado imobiliário.

Entretanto, não foi identificado nos autos o Laudo de Avaliação dos Imóveis contendo os elementos e características especificados nos normativos da ABNT, acompanhado de documentos que evidencie compatibilidade com o entendimento do TCU, em especial ao que diz respeito à prévia pesquisa de preços de mercado, em relação ao objeto a ser contratado.

Diante do exposto, mantém-se a constatação.

## **2.2.2. Improriedades nas licitações para aquisição de bens e serviços destinados ao Bloco de Atenção Básica da Saúde.**

### **Fato**

Dentre os procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT nos exercícios de 2015 a 2017 que envolveram recursos federais do Programa Saúde da Família – PSF, foram selecionados para amostra de verificação os Pregões Presenciais que seguem descritos:

#### **1) Pregão Presencial nº 13/2015**

O Pregão Presencial nº 13/2015, menor preço por item, foi realizado no dia 11 de maio de 2015, com objetivo de adquirir veículo do tipo caminhonete para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do município de Nova Xavantina/MT.

Sagrou-se vencedora do certame a empresa: Asuka Motors Ltda (CNPJ: 12.958.618/0001-48) que foi a única participante do certame.

#### **2) Pregão Presencial nº 20/2015**

O Pregão Presencial nº 20/2015, menor preço por item, foi realizado no dia 16 de junho de 2015, com objetivo de contratar laboratório ou empresa especializada em análise clínicas para realizar exames laboratoriais na população de Nova Xavantina/MT de forma a complementar a cota do SUS.

Sagrou-se vencedora do certame a empresa: Laboratório e Análises Clínicas Nova Xavantina Ltda (CNPJ: 05.048.072/0001-22) que foi a única participante do certame.

#### **3) Pregão Presencial nº 39/2015**

O Pregão Presencial nº 20/2015, menor preço por item, foi realizado no dia 20 de outubro de 2015, com objetivo de adquirir materiais médico-hospitalares, laboratoriais, medicamentos e produtos odontológicos para Secretaria Municipal de Saúde de Nova Xavantina/MT.

#### **4) Pregão Presencial nº 37/2016**

O Pregão Presencial nº 37/2016, menor preço por item, foi realizado no dia 19 de outubro de 2016 no sistema de registro de preço, com objetivo de adquirir combustível para a frota de veículos das secretarias municipais de Nova Xavantina/MT.

Sagrhou-se vencedora do certame a empresa: Parreira, Queiroz & Cia Ltda (CNPJ: 15.350.473/0001-96) que foi a única participante do certame.

#### **5) Pregão Presencial nº 40/2016**

O Pregão Presencial nº 40/2016, menor preço por item, foi realizado no dia 18 de outubro de 2016 no sistema de registro de preço, com objetivo de adquirir materiais de construção para reformas, reparos e melhorias nos prédios e vias públicas municipais de Nova Xavantina/MT.

Sagraram-se vencedoras do certame as empresas: Locattelli Materiais para Construção Ltda. (CNPJ 11.047.161/0001-57), Comércio e Extração de Areia Santa Fé Ltda. (CNPJ: 18.815.156/0001-96), Elétrica Radiante Materiais Elétricos Ltda. (CNPJ 15.984.883/0001-99), O Goiano Produtos e Serviços EIRELI (CNPJ 01.139.803/0001-94), Mudar Comércio de Materiais de Construção, Ferramentas e EPI's Ltda. (CNPJ 14.888.303/0001-05) nos itens descritos no anexo à ata de julgamento. As empresas participantes foram as mesmas vencedoras da licitação.

#### **6) Pregão Presencial nº 41/2016**

O Pregão Presencial nº 41/2016, menor preço por item, foi realizado no dia 20 de outubro de 2016, no sistema de registro de preço, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios e materiais de consumo para atender as necessidades das secretarias municipais de Nova Xavantina/MT.

Sagraram-se vencedoras do certame as empresas: Antonio Alves de Souza & Cia Ltada.A (CNPJ 11.701.131/0001-12), O Goiano Produtos e Serviços EIRELI (CNPJ 01.139.803/0001-94), Sete Comércio e Serviço de Informática Ltda. (CNPJ 04.578.067/0001-69 e Graffite Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 22.063.815/0001-52) nos itens descritos no anexo à ata de julgamento. As empresas participantes foram as mesmas vencedoras da licitação.

Da análise dos processos acima, verificaram-se as seguintes impropriedades:

##### **a) não utilização do pregão eletrônico**

O pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial à celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto nº 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do Governo Federal.

Com efeito, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina -MT realizou no exercício de 2015 os Pregões Presenciais nº 13, 20 e 39 e no exercício de 2016 os Pregões Presenciais nº 37, 40, 41, para a aquisição e contratação no âmbito do Programa da Saúde da Família – PSF sendo utilizados, portanto, recursos federais, estaduais e complementados com recursos próprios do município. Assim, por se tratar de aquisição/contratações de bens e serviços comuns, deveria ter sido utilizado o pregão eletrônico ou o gestor deveria apresentar as justificativas que comprovassem sua inviabilidade.

O TCU consolidou o entendimento de que nas licitações realizadas no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

Por exemplo, no Acórdão TCU nº 2.034/2017-Plenário, o Ministro Relator entendeu no item 9.2 que se determinada Prefeitura viesse realizar novo certame licitatório na modalidade *pregão*, adotasse a forma eletrônica e não a *presencial*, nos termos do §1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, salvo comprovada inviabilidade.

Assim, a utilização de outra modalidade licitatória que não o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.

**b) vedação à participação de consórcio sem motivação**

Em análise dos editais de Pregões Presenciais nº 13 e 39/2015, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. Os itens 4.2 e 5.3 dos respectivos editais, restringem a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento. Segue transcrições:

*4.2) Não poderão participar da presente licitação, as empresas que:*

*d) Licitantes que se apresentem constituídas na forma de empresa em consórcio;*

*5.3) Não será permitida a participação de empresas estrangeiras que não funcionem no País; de interessados que se encontrem sob falência, concordata, concurso de credores, dissolução e liquidação, de consórcio de empresas ...*

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. "(Acórdão n.º 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

**c) ausência de orçamento**

Em análise ao Pregão nº 013/2015 que tratou da aquisição de veículo para a Secretaria Municipal de Saúde de Nova Xavantina/MT, constatou-se que não foram apresentados orçamentos que expressassem os preços previstos na contratação, impossibilitando, assim, que a Administração verificasse a razoabilidade dos valores contidos nas propostas apresentadas pelos licitantes. Soma-se a isso a impossibilidade de se verificar se o preço da proposta estava ou não condizente com preço praticado no mercado.

A ausência de orçamento impede a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado com aquele que é praticado no mercado. Cabe ressaltar que a falta desse comparativo tem sido considerada pelo Tribunal de Contas da União como uma irregularidade, uma vez que a exigência de orçamento possui importância para a escolha da proposta mais vantajosa.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem recomendado que "os processos de dispensa de licitação devem conter documentos que indiquem a prévia pesquisa de preços de mercado, em relação ao objeto a ser contratado/adquirido, e a habilitação do respectivo fornecedor/prestador de serviços" (Acórdão nº 2986/2006 - 1ª Câmara).

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

### ***“1) Pregão Presencial nº 13/2015***

#### ***a) não utilização do pregão eletrônico***

***JUSTIFICATIVA: Nos termos do § 2º do artigo 1º do Decreto Federal nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, apresenta-se justificativa para não utilização do Pregão, na sua forma Eletrônica, optando-se pela forma Presencial, como segue:***

*O supramencionado Decreto estabelece a obrigatoriedade da utilização da modalidade de licitação Pregão, nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados voluntariamente pela União, que o mesmo Decreto estabelece, também, a preferência pela utilização da modalidade Pregão na sua forma Eletrônica, não estabelecendo, contudo, sua obrigatoriedade, frise-se, mas, tão somente, a obrigatoriedade da modalidade Pregão.*

*Assim, que o Pregão Eletrônico demanda a necessidade da utilização de uma plataforma de uso e acesso específica, via internet, e a utilização dessa plataforma de uso e acesso específica necessita de treinamento próprio, e, literalmente, direcionado, a depender da qual se utilize, além da necessidade de uma rede lógica completa e eficiente, bem como maquinário da mesma forma.*

*Neste sentido, o Município de Nova Xavantina não possui servidor capacitado para tal utilização da plataforma, bem como acesso à respectiva plataforma, e ainda, a rede lógica, bem como seu maquinário, não suporta a utilização desta forma de procedimento para Pregão, qual seja a Eletrônica, por inconstante e inconsistente a conexão via internet utilizada, bem como o desenvolvimento do maquinário, podendo vir a prejudicar, sobremaneira, o procedimento.*

*Portanto, a opção pelo Pregão Presencial decorre da sua prerrogativa de escolha que possui a Administração, já que, como dito anteriormente, a Lei não obriga à utilização do Pregão Eletrônico, e neste sentido, por inviabilidade técnica e operacional, deixa de optar pelo Pregão Eletrônico.*

#### ***b) vedação à participação de consórcio sem motivação***

***JUSTIFICATIVA: A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica na medida em que nas contratações de serviços comuns de engenharia civil, perfeitamente pertinente e compatível para empresas atuantes do ramo licitado, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, às quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.***

*O impedimento à participação de empresas constituídas sob a forma de consórcio não trouxe prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.*

*Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de*

*consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 33 que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, pelos motivos já expostos, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.*

*Vejamos:*

*Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;*

*III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei; IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente; V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato. § 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo. § 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.*

*O Tribunal de contas da União - TCU manifesta pensamento de que a admissão de consórcios em Licitações que farão parte do cotidiano da Administração não é necessária.*

*Vejamos:*

*No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão. Acórdão 2295/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator) A aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre justificada. Acórdão 566/2006 Plenário (Sumário). Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário) 1.7.1. Vedação à participação de empresas em consórcio: a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 33, caput, da Lei 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo, conforme entendimento pacificado na jurisprudência do Tribunal de Conta da União (Acórdãos 1.636/2006 e 566/2006, ambos do Plenário). Acórdão 2869/2012-Plenário item 1.7.1*

*Faz-se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:*

*"(...) Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União: "Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante... A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir*

*ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão nº 2.813/2004-1ª Câmara, que reproduzo: “O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não aceitação de consórcios (...)” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública”. 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)*

*Assim, evidencia-se que a vedação à participação de consórcios, expressas no subitem 4.2, alínea “d” do Edital do Pregão Presencial nº 013/2015 e subitem 5.3 do Edital do Pregão Presencial nº 039/2015, para o caso concreto em análise, visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluios/carteis para manipular os preços nas licitações, levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.*

*Por fim, não há que se falar que a vedação à participação de consórcios caracterizou a restrição do caráter competitivo do certame.*

**c) Ausência de orçamento.**

**JUSTIFICATIVA:** *Em que pese o relatório preliminar, este não pode prosperar, pois o procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 13/2015, que tratou da aquisição de veículo para a Secretaria Municipal de Saúde de Nova Xavantina/MT, possui orçamentos que expressassem os preços previstos na contratação, conforme análise de fls: 05, 06 e 07. Assim, verifica-se compatibilidade e razoabilidade entre os orçamentos juntados pela Administração e os valores consignados na proposta apresentada pela licitante. Desta forma, encontra-se regular.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em análise às justificativas do gestor, a equipe de fiscalização da CGU/Regional-MT destaca que a modalidade de pregão é obrigatória com preferência à forma eletrônica, conforme Decreto nº 5.450/2005. O que se depreende que é facultado ao gestor licitar por meio de pregão presencial quando devidamente justificado e motivado expressamente nos autos dos respectivos processos.

Não é forçoso frisar aqui o entendimento consolidado do TCU destaca que a modalidade pregão eletrônico só poderá ser preterido quando comprovada e justificada sua inviabilidade, a exemplo do Acórdão TCU nº 2.034/2017-Plenário, que determinou a Prefeitura que ao realizar novo certame licitatório na modalidade *pregão*, adotasse a forma eletrônica e não a *presencial*, nos termos do §1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, salvo comprovada inviabilidade.

Dessa forma, reitera-se que a utilização de outra modalidade licitatória que não o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.

Quanto à vedação à participação de consórcio sem a devida motivação vai na mesma linha da questão tratada acima, é facultado ao gestor a vedação de participação de consórcio nos certames licitatórios, no entanto carece de motivação, ou seja, que a administração justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação, conforme entendimento do TCU nos Acórdãos n.º 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara.

Relativamente à ausência de orçamento, pesquisa de preços ao mercado que balizou a previsão de gasto de R\$ 93.100,00, conforme demonstrativo juntado aos autos (fl. 012), o gestor em sua justificativa não encaminhou as evidências que demonstram a afirmação que realizou a pesquisa de preços e que tais pesquisas constam dos autos do processo às fls. 05, 06 e 07.

Vale destacar que na ocasião da análise do pregão não foi identificado documentos que indicam a realização de pesquisa de preços conforme entendimentos do Tribunal de Contas da União. Assim, pela falta de orçamento detalhado nos autos do referido processo mantém-se a falha apontada inicialmente.

### **2.2.3. Os recursos federais avaliados não estão sendo movimentados na conta específica do Bloco da Atenção Básica onde são creditados os recursos do Fundo Nacional de Saúde.**

#### **Fato**

Em análise aos extratos bancários da conta específica da Caixa Econômica Federal nº 624055-7, da agência 1308, no município de Barra do Garças, distante cerca de 150 km de Nova Xavantina, onde são creditados os valores correspondentes às ordens bancárias emitidas pelo Fundo Nacional de Saúde, relativamente aos recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde para o fundo Municipal de Saúde de Nova Xavantina-MT, de acordo com o período de janeiro de 2015 a julho de 2017 definido no escopo deste trabalho, verificou-se que tais recursos federais estão sendo transferidos para contas correntes diversas em agência do Banco do Brasil no município fiscalizado para a posterior efetivação dos pagamentos de despesas, em que pese que estas contas sejam para movimento exclusivo de recursos das ação dos componentes do Bloco em questão, quais sejam: ACS, Saúde da Família, Saúde Bucal, PAB Fixo e PMAQ.

As contas onde estão sendo movimentados os recursos do Bloco da Atenção básica são contas da agência 1322-6 do Banco do Brasil, quais sejam:

- 15.639-6 (movimentados os recursos do PSF);
- 58.041-4 (movimentados os recursos do PAB-Fixo);
- 6.045-3 (movimentados os recursos do PACS);
- 15.405-9 (movimentados os recursos da Saúde Bucal); e
- 20.569-9 (movimentados os recursos do PMAQ).

Portanto, os recursos federais do período analisado não foram movimentados na conta específica aberta exclusivamente para recebimentos dos recursos do FNS e pagamentos de despesas, no que se refere ao Bloco da Atenção Básica, conforme disciplinado pelo art. 2º, parágrafo primeiro, do Decreto nº 7.507/2011.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*“No que tange a esse apontamento, importante constar que através de Ordem Bancária da Secretaria do Tesouro Nacional (Fundo Nacional de Saúde), são realizadas as transferências Fundo a Fundo dos valores referentes ao Bloco da Atenção Básica, são repassados diretamente para conta corrente 6240557, Agência 1308 (Caixa Econômica Federal (CEF) – de Barra do Garças - MT) do Fundo Municipal de Saúde do Município de Nova Xavantina.*

*Esclarecemos que o Bloco da Atenção Básica, neste caso, compreende diversos componentes (Ação/Serviço/Estratégia), a saber: PSF, PAB-Fixo, PACS, Saúde Bucal e PMAQ.*

*Nesse sentido, considerando que a agência da Caixa Econômica Federal fica localizada na cidade de Barra do Garças – MT, haja vista, não possuir unidade da CEF em Nova Xavantina, entendemos que, atendidos aos dispositivos legais, ser muito mais prático – por operarmos todas as transações no nosso município (proximidade do ente), econômico – que na eventualidade de quaisquer problemas não precisaríamos deslocar servidores (veículos/diárias) até outra cidade (gasto de recursos públicos de forma desnecessária), eficiente - por minimizarmos trabalhos e realizarmos os trâmites de forma eficaz e, principalmente pela transparência – a abertura de contas específicas e exclusiva para cada componente, proporciona um maior controle e transparência das ações e dos serviços pactuados.*

*Assim, de modo com vistas a otimização dos trabalhos, procedemos à abertura de 05 (cinco) contas correntes, específicas e exclusiva para cada componente, junto ao Banco do Brasil (instituição oficial federal), agência 1322-6, em Nova Xavantina – MT, conforme discriminadas abaixo:*

- I – 15.639-6 – movimentação exclusiva de recursos do PSF;*
- II – 58.041-4 – movimentação exclusiva de recursos do PAB-Fixo;*
- III – 6.045-3 – movimentação exclusiva de recursos do PACS;*
- IV – 15.405-9 – movimentação exclusiva de recursos da Saúde Bucal;*
- V – 20.569-9 – movimentação exclusiva de recurso do PMAQ.*

*Destacamos, que essas nossas ações, estão previstas no arts. 5º e 6º na Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007, do Ministério da Saúde, que “Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle”, cópia em anexo,in verbis:*

*“Art. 5º Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento (grifo nosso). observados os atos normativos específicos.” “Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco (grifo nosso).”*

*Ademais, corrobora com o nosso entendimento o preconizado no art. 2º, § 1º do Decreto nº 7.507/2011, cópia em anexo, vejamos:*

*“Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais (grifo nosso).”*

*“§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.”*

*Também ratifica o nosso entendimento o disposto no Anexo I (Manual Para a Organização da Atenção Básica) da Portaria nº 3.925, de 13 de novembro de 1998, do Ministério da Saúde, vejamos:*

*“2. Repasse dos Recursos Financeiros e Movimentação das Contas Bancárias. (...) Os municípios têm autonomia para transferir os recursos financeiros recebidos nas contas específicas e realizar a sua movimentação em outra conta do Fundo Municipal de Saúde. Nesses casos, a prestação de contas será feita levando-se em consideração o total de recursos movimentados nessa última conta, respeitado o que estabelece a lei de Criação do Fundo Municipal de Saúde.”*

*Desse modo, entendemos estar atendendo a todos os dispositivos legais, prova disso é:*

*I - os recursos do Bloco da Atenção Básica (PSF, PAB-Fixo, PACS, Saúde Bucal e PMAQ) estão sendo depositados, mantidos e movimentados em contas correntes específica/única e exclusiva para cada bloco de financiamento;*

*II - as contas correntes foram abertas em instituição financeira oficial e federal, que é o Banco do Brasil S/A – agência 1322-6, em Nova Xavantina - MT;*

*III - as movimentações dos recursos são realizadas exclusivamente por meio eletrônico.*

*Em face do exposto, entendemos que estamos adotando as medidas legais, no que tange a aplicação dos recursos financeiro do Bloco da Atenção Básica, de modo especial, primando pela aplicação dos recursos nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco, de modo a atender as demandas e necessidades dos nossos municípios de forma eficiente e transparente.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese a justificativa do gestor, em especial às alegações que os recursos estão sendo transferidos da conta específica do Bloco de Atenção Básica para contas específicas por componentes do referido bloco, o que se verifica é que os recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde do Município de Nova Xavantina-MT estão transitando da conta específica, criada com a finalidade de centralizar os pagamentos dos gastos dos componentes do Bloco de Atenção Básica, para outras contas antes de efetivarem os pagamentos aos servidores, fornecedores e prestadores de serviços.

Mesmo que as contas do Banco do Brasil no município de Nova Xavantina sejam utilizadas exclusivamente para efetuar pagamentos vinculadas aos componentes do Bloco de Atenção Básica com recursos de origem da conta específicas da Caixa Econômica Federal, vale destacar que o art. 2º do Decreto nº 7.507 é taxativo quanto ao depósito e manutenção dos recursos em conta específica aberta para o fim específico. Neste caso concreto, a conta da Caixa teria que ser o meio para a movimentação dos recursos exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

Uma solução urgente para solucionar essas operações indevidas e desnecessárias entre contas e simplificar a operacionalização dos recursos do Bloco de Atenção Básica seria a abertura de uma conta vinculada na agência do Banco do Brasil S/A em Nova Xavantina-MT, específica e exclusiva para receber diretamente os recursos do Fundo Nacional de Saúde e efetuar os pagamentos das despesas decorrentes das ações dos componentes deste bloco, em consonância com o disposto no aludido decreto.

Neste sentido, conclui-se pela manutenção da constatação visto que as justificativas do gestor não foram suficientes para eliminá-la.

## **2.2.4. A Gestão dos recursos da Atenção Básica em Saúde não é efetuada exclusivamente pelo Secretário Municipal de Saúde.**

### **Fato**

Em análise aos documentos orçamentários e pagamentos das despesas relativas ao Fundo Municipal de Atenção Básica, em especial aos relativos aos recursos da Atenção Básica em Saúde, verificou-se que a gestão desses recursos não está sendo efetuada pelo Secretário Municipal de Saúde, mas sim pelo Prefeito Municipal de Saúde, contrariando dispositivos da Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, a direção do Sistema Único de Saúde (SUS), na esfera municipal, é exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (art. 9º). Por seu art. 18, definem-se as competências dessa direção, destacando-se, entre elas, aquelas constantes dos incisos I e V: planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; e dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde, respectivamente.

Neste sentido, a equipe de fiscalização conclui que a gestão dos recursos financeiros da atenção Básica em Saúde não está sendo efetuada exclusivamente pelo titular da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Xavantina-MT, contrariando disposições legais.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor se manifestou sobre o apontamento por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017:

*“A descentralização do SUS transferindo as atribuições dos órgãos centrais – no caso o Ministério da Saúde – para os locais – no caso, as Secretarias Municipais de Saúde, objetiva que a população tenha acesso aos serviços de prevenção e tratamento de saúde no município em que vivem.*

*O processo de descentralização teve início em 1992, com a 9ª Conferência Nacional de Saúde, que teve o tema Descentralizando e democratizando o conhecimento: a municipalização é o caminho. E com a publicação da Norma Operacional Básica 01/96, durante a 10ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1996. Essa normatização possibilitou aos municípios se enquadrarem em duas modalidades de gestão: a gestão plena de atenção básica e a gestão plena do sistema municipal.*

*No caso Nova Xavantina-MT, assim como a maioria dos municípios brasileiros, optou pela Gestão Plena de Atenção Básica em função de sua capacidade de:*

- *Elaboração de programação municipal dos serviços básicos, inclusive domiciliares e comunitários, e da proposta de referência ambulatorial e especializada e hospitalar.*
- *Gerência de unidades ambulatoriais próprias.*
- *Reorganização das unidades sob gestão pública, introduzindo a prática de cadastramento nacional dos usuários do SUS.*
- *Prestação dos serviços relacionados aos procedimentos cobertos pelo PAB e acompanhamento dos demais serviços prestados aos seus municípios.*

- *Contratação, controle, auditoria e pagamento aos prestadores dos serviços contidos no PAB.*
- *Operação do SIA/SUS quanto a serviços cobertos pelo PAB, conforme normas do MS, e alimentação, junto às SES, dos bancos de dados de interesse nacional.*
- *Autorização das internações hospitalares e dos procedimentos ambulatoriais especializados realizados no município.*
- *Avaliação permanente do impacto das ações do Sistema sobre as condições de saúde dos seus municípios e sobre seu meio ambiente.*
- *Execução de ações básicas de vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental e de saúde do trabalhador.*

*Este Município não aderiu a **Gestão Plena do Sistema Municipal** porque não tem autonomia e nem representatividade quanto à:*

- *Normalização e operação de centrais de controle de procedimentos ambulatoriais e hospitalares relativos à assistência aos seus municípios e à referência intermunicipal.*
- *Administração da oferta de procedimentos ambulatoriais de alto custo e procedimentos hospitalares de alta complexidade.*

*Desse modo, fica demonstrado que inexiste irregularidade na Gestão dos recursos da Atenção Básica em Saúde deste Município.”*

## **Análise do Controle Interno**

Vale destacar inicialmente que o Fundo Municipal de Saúde (FMS) nada mais é do que um instrumento de gestão dos recursos financeiros do SUS no município. Tem como finalidade permitir maior flexibilidade e autonomia da gestão dos recursos pelas Secretarias Municipais de Saúde, facilitar os repasses de recursos entre esferas de governo, garantir que os recursos da saúde não sejam desviados para outros fins, facilitar o controle social e propiciar maior racionalidade na alocação e gestão dos recursos da saúde.

O Fundo Municipal de Saúde de Nova Xavantina-MT foi criado pela Lei nº 435/1991, que em seu artigo 2º subordinou o fundo ao Secretário Municipal de Saúde que tem como uma das atribuições geri-lo, o que está em consonância com os artigos 2º e 4º da Lei 8.142/1990 e a Lei nº 8080/1990. Portanto, o gestor do fundo é a Secretaria Municipal de Saúde, portanto a prática de outros agentes públicos exercer a gestão do fundo, inclusive empenhar e ordenar pagamento, é contrária ao espírito da legislação.

Neste sentido, o Ministério da Saúde editou o Guia de Referência para a Criação e Organização do Fundo Municipal de Saúde, onde é destacado na proposta de lei para o FMS as atribuições do coordenador ordenar empenhos e pagamentos das despesas do fundo, dentre outras.

Assim, conclui-se pela manutenção da constatação tendo em vista que as justificativas do Gestor não são suficientes para elidi-la.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: equipes de saúde da família responsáveis por áreas com números de pessoas atendidas pelo PSF acima do limite máximo estabelecido na Política Nacional de Atenção Básica; unidades básicas de saúde não apresentam condições mínimas de infraestrutura recomendadas pelo Ministério da Saúde; deficiência nos atendimentos realizados pelas ESF; desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à atenção básica; e transferências entre contas correntes sem apresentação de documentos ou justificativas que evidenciem pagamentos de despesas compatíveis com gastos decorrentes de ações do Bloco de Atenção Básica.

**Ordem de Serviço:** 201701824

**Município/UF:** Nova Xavantina/MT

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica - 757522

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.462.500,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de agosto de 2017 a 01 de setembro de 2017 sobre a aplicação dos recursos da Ação de Governo de Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística, envolvendo um volume de recursos de R\$ 364.590,04 no Município de Nova Xavantina/MT.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse de recursos federais por meio de Transferência Voluntária - Contrato de Repasse nº 0365369-69/2011/MTUR/CAIXA, cujo objeto envolve a construção da 2ª Etapa da Praça Virgílio do Nascimento no Município de Nova Xavantina – MT.

Quanto à realização do objeto do Contrato de Repasse, o escopo da fiscalização consistiu na verificação da aderência ao Plano de Trabalho, ao termo Contrato firmado e ao objetivo do Programa/Ação de Governo de aporte dos recursos. Quanto ao cumprimento dos dispositivos legais que regulamentam as transferências voluntárias e a aplicação de recursos públicos, o escopo do trabalho consistiu na verificação: a) da regularidade da contratação realizada; b) da execução física e financeira em relação ao cronograma estabelecido; c) da adequação técnica do objeto executado; d) avaliação da planilha contratual; e e) do atingimento dos objetivos estabelecidos.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Ausência de apresentação do Cadastro Específico do INSS - CEI objeto do Contrato de Repasse nº 0365369-69/2011/MTUR/CAIXA.

##### Fato

Embora solicitado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 2017001824/001, de 15 de agosto de 2017, não foi disponibilizado à equipe de fiscalização a matrícula CEI da obra objeto do Contrato de Repasse nº 0365369-69/2011/MTUR/CAIXA.

Ressalta-se que o edital do certame licitatório capítulo IX, que trata das medições dos serviços e da forma de pagamento, há a exigência de que as faturas de pagamento dos serviços deverão ser apresentadas com cópia da matrícula CEI, além de cópia da Guia de Previdência Social – GPS com o número CEI da obra.

A matrícula no Cadastro Específico do INSS (CEI), art. 49, § 1º, da Lei nº 8.212/1991, atualizada pela Lei nº 11.941/2009, determina que, no caso de obra de construção civil, a matrícula deverá ser efetuada mediante comunicação obrigatória do responsável por sua execução, no prazo de 30 (trinta) dias, contado do início de suas atividades.

Por sua vez, o art. 327 da Instrução Normativa nº 971 da Receita Federal do Brasil, de 13 de novembro de 2009, que trata das obrigações previdenciárias na construção civil, dispõe que “o responsável por obra de construção civil está obrigado a recolher as contribuições arrecadadas dos segurados e as contribuições a seu cargo, incidentes sobre a remuneração dos segurados utilizados na obra e por ele diretamente contratados, de forma individualizada por obra e, se for o caso, a contribuição social previdenciária incidente sobre o valor pago à cooperativa de trabalho, em documento de arrecadação identificado com o número da matrícula CEI”.

Portanto, além da ausência de apresentação do Cadastro Específico do INSS – CEI da obra, não restou comprovado o recolhimento dos valores devidos à contribuição previdenciária dos segurados utilizados na obra.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

***“JUSTIFICATIVA: Quanto a esse apontamento, estamos encaminhando os comprovantes de recolhimentos previdenciários do período (doc. 17), a fim de comprovar que foram realizados todos os recolhimentos previdenciários.”***

### **Análise do Controle Interno**

O gestor encaminhou relatórios analíticos de GPS referentes aos recolhimentos de contribuições previdenciárias apenas do mês de maio de 2017. As medições e pagamentos da obra ocorreram no período entre janeiro e junho de 2017, portanto, os recolhimentos não abrangem todo o período de realização da segunda etapa da obra realizada pela empresa Hercon Serviços Ltda.

No entanto, a matrícula CEI da obra ainda não foi disponibilizada.

Importa esclarecer que, embora à empresa contratada caiba a obrigação de realizar a inscrição da obra junto à Receita Federal do Brasil, é dever da Prefeitura Municipal, como contratante, zelar e exigir que o contrato seja executado em cumprimento às normas legais.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao executor do recurso federal.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Obra concluída obedecendo às especificações contratadas.

#### Fato

Para execução da Obra da 2ª Etapa da Praça Virgílio do Nascimento foram realizados dois procedimentos licitatórios, com a contratação de duas empresas:

a) Tomada de Preços nº 25/2012, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 298.500,00, abertura das propostas em 24 de julho de 2012, sagrando-se vencedora a empresa Construtora Alfer Ltda., CNPJ 03.009.104/0001-55, com a proposta R\$ 295.500,46, e com a qual foi celebrado o Contrato nº 107/2012 em 30 de julho de 2012.

A Ordem de Serviço para início das obras foi emitida em 07 de dezembro de 2012, sendo emitidas seis medições, totalizando o valor de R\$ 173.550,94, equivalente a 58,73% do valor contratado.

O responsável por acompanhar e fiscalizar a execução da obra é o engenheiro de CPF \*\*\*.608.819-\*\*, ART de fiscalização nº 1542437.

As medições e os pagamentos para a Construtora Alfer Ltda. Ocorreram da seguinte forma:

*Quadro – Medições realizadas: Construtora Alfer*

Medição	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1ª	129	05/04/2013	35.145,22
2ª	139	16/05/2013	22.470,17
3ª	177	09/08/2013	34.071,90
4ª	209	25/10/2013	51.375,36
5ª	254	03/02/2014	7.363,44
6ª	311	20/10/2014	23.124,85
<b>Total</b>			<b>173.550,94</b>

**Fonte:** Portal dos Convênios - Siconv.

Em decorrência do não cumprimento do prazo contratual e paralisação injustificada na execução da obra ao arreio do estabelecido nas cláusulas contratuais, houve a rescisão unilateral do contrato, e a realização de novo procedimento licitatório.

b) Tomada de Preços nº 03/2016, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 192.247,87, abertura das propostas em primeiro de junho de 2016, sagrando-se vencedora a empresa Hercon Serviços Ltda. - EPP, CNPJ 14.020.137/0001-12, com proposta de R\$ 191.039,09, e com a qual foi celebrado o Contrato nº 50/2016 em 08 de junho de 2016.

A Ordem de Serviço para início das obras foi emitida em 10 de junho de 2016, sendo emitidas duas medições, totalizando o valor de R\$ 191.039,09. O recebimento definitivo da obra ocorreu em primeiro de agosto de 2017.

O responsável por acompanhar e fiscalizar a execução da obra é o engenheiro de CPF \*\*\*.097.738-\*\*, ART de fiscalização nº 2418970.

As medições e os pagamentos para a empresa Hercon Serviços Ltda. ocorreram da seguinte forma:

*Quadro – medições realizadas: Construtora Hercon*

Medição	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1 <sup>a</sup>	39	05/01/2017	62.823,68
2 <sup>a</sup>	57	29/06/2017	128.215,41
<b>Total</b>			<b>191.039,09</b>

**Fonte:** Portal dos Convênios - Siconv.

A Praça Virgílio do Nascimento localiza-se no Bairro Central, em Nova Xavantina -MT, próxima da sede da prefeitura do município.

Para acompanhar a inspeção da obra da 2<sup>a</sup> Etapa da Praça Virgílio do Nascimento, em 29 de agosto de 2017, foi designado o Chefe da Direção Administrativa Técnica de Engenharia, engenheiro CPF \*\*\*.071.121-\*\*.

A 2<sup>a</sup> etapa de construção da Praça Virgílio do Nascimento compreende a execução dos serviços a seguir relacionados:

- a) Urbanização – Plantio de grama em placas, plantio de arbustos e árvores ornamentais, calçada de concreto, pavimentação com lajotas pré-moldadas com meio-fio de concreto, pergolados de madeira, bancos de concreto e lixeiras.
- b) Posto de ginástica com os aparelhos tipo simulador de caminhada duplo, esqui duplo, rotação vertical dupla, pressão de pernas duplo.
- c) Sistema de iluminação com postes metálicos equipados com refletores e lâmpada vapor metálico.
- d) Quadra poliesportiva em piso de concreto com demarcações em tinta acrílica para a realização de atividades esportivas de futsal e vôlei, com os equipamentos necessários para a prática desses esportes. A quadra será cercada por alambrado.
- e) Quadra de areia com meio-fio em concreto, alambrado com tela de arame e tubos de ferro galvanizados.
- f) Pista de skate executada em alvenaria e concreto armado, equipada com guarda corpo em tubos de aço galvanizado.

Assim, munidos da planilha orçamentária e de demais informações de projeto, foi realizada vistoria à Praça Virgílio do Nascimento, onde foram verificados os aspectos construtivos gerais, bem como os principais itens do projeto e da planilha orçamentária. Foram conferidas as dimensões de calçadas, quadra poliesportiva e alambrados, e conferido a quantidade de itens contáveis. Dessa forma, em âmbito de inspeção visual não foi verificada nenhuma patologia que pudesse indicar a existência de defeitos construtivos ou baixa qualidade dos equipamentos implantados.

Segue relatório fotográfico retratando aspectos gerais da obra da 2<sup>a</sup> Etapa da Praça Virgílio do Nascimento:

Fotos – Aspectos gerais da obra da 2ª Etapa da Praça Virgílio do Nascimento.

	
Plantio de árvores e grama, e execução de calçada e quadra poliesportiva.	Quadra poliesportiva, alambrado e pavimentação com lajotas pré-moldadas.
	
Implantação de pergolado e banco, e plantio de grama.	Pista de skate.
	
Quadra de areia e alambrado.	Vista parcial do posto de ginástica com aparelhos

**Fonte:** Fotos tiradas no dia 29 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

## **2.2.2. Presença de cláusulas restritivas no edital da Tomada de Preços nº 03/2016, destinada à construção da Praça Virgílio do Nascimento.**

### **Fato**

Trata-se do Contrato de Repasse nº 0365369-69/2011 (Siafi 757522), firmado entre o Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina - MT, no valor total de R\$ 300.000,00, sendo R\$ 292.500,00 transferidos pelo Ministério do Turismo e R\$ 7.500,00 a título de contrapartida municipal. O objeto do Contrato de Repasse é a construção da 2ª Etapa da Praça Virgílio do Nascimento. O Contrato de Repasse foi assinado em 15 de dezembro de 2011, com vigência a partir da assinatura até 30 de junho de 2017, após prorrogações. A publicação do extrato do Contrato de Repasse no Diário Oficial da União ocorreu em 20 de dezembro de 2011.

Para realizar a obra de construção da 2ª Etapa da Praça Virgílio do Nascimento a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina - MT realizou a Tomada de Preços nº 25/2012, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 298.500,00, com abertura das propostas em 24 de julho de 2012. A única a participar do processo licitatório foi a empresa Construtora Alfer Ltda., CNPJ 03.009.104/0001-55, com sede na cidade de Primavera do Leste - MT, sagrando-se vencedora com a proposta R\$ 295.500,46, um desconto de 1,00% em relação ao orçamento da administração municipal. Em 30 de julho de 2012 foi celebrado o Contrato nº 107/2012 com a empresa vencedora do certame, no valor da proposta apresentada, com vigência inicial de 240 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço.

Em 19 de janeiro de 2016 foi firmado Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 107/2016. Conforme boletins de medições e Ofício nº 002/2016/CONV, de primeiro de fevereiro de 2016, até o momento a empresa havia realizado um montante de serviços de R\$ 173.550,94, equivalente a 58,73% do valor contratado. A justificativa para a rescisão unilateral do contrato foi em decorrência do não cumprimento do prazo contratual, paralisação injustificada na execução da obra ao arreio do estabelecido nas cláusulas contratuais.

Para conclusão da obra a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 03/2016, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 192.247,87, com abertura das propostas em primeiro de junho de 2016. A única a participar do processo licitatório foi a empresa Hercon Serviços Ltda. - EPP, CNPJ 14.020.137/0001-12, com sede na cidade de Nova Xavantina - MT, sagrando-se vencedora com a proposta R\$ 191.039,09, um desconto de 0,63% em relação ao orçamento da administração municipal. Em 08 de junho de 2016 foi celebrado o Contrato nº 50/2016 com a empresa vencedora do certame, no valor da proposta apresentada, com vigência inicial de 120 dias. Foram identificados três termos aditivos relativos à prorrogação do prazo de vigência do contrato original, sendo que na última prorrogação a vigência do contrato foi alterada para 247 dia, ficando o prazo de execução estendido até 10 de fevereiro de 2017. O Termo de Recebimento Definitivo da obra foi emitido em primeiro de agosto de 2017.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação instituída pela Portaria nº 7.579/2016, de 18 de abril de 2016, composta pelos seguintes membros: CPF \*\*\*.199.501-\*\*, como presidente, CPF \*\*\*.055.491-\*\*, como secretário, CPF \*\*\*.111.071-\*\*, como membro. A homologação da licitação foi efetivada pelo Prefeito, João Batista Vaz da Silva, CPF \*\*\*.509.151-\*\*, em 08 de junho de 2016.

Na análise do Edital da Tomada de Preços nº 03/2016 verificou-se diversas cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como seguem:

**a) Veda&oacute;o em edital de licita&oacute;o de participa&oacute;o de consórcios sem a devida motiva&oacute;o.**

Verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame no item 03.04.01, que restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.” (Acórdão n.º 2303/2015 – P, 2447/2014 – P, 1179/2014 –P, 1305/2013 – P, 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame.

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Por fim, cabe destacar que o inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/99 dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

**b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

Consta no item 04.12.08 do edital de licitação, que trata da habilitação técnica, exigência de declaração de visita ao local das obras a ser realizado pelas empresas participantes, por meio de seu responsável técnico de que visitou os locais onde serão executadas as obras/serviços, tomando conhecimento de todos os aspectos que possam influir direta ou indiretamente na execução dos mesmos.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade (Acórdão nº 2299-2011 - Plenário).

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do

universo de concorrentes (Acórdãos 212/2017, 2835/2016, 2672/2016, 2126/2016, 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, devendo ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração (Acórdãos 234/2015, 1842/2013, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexiste fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

No edital do certame licitatório foi identificada cláusula com poder de restringir a competitividade da licitação. Nesse sentido, os itens 04.12.02 e 04.12.03 do edital exigiram como requisito de qualificação técnica das empresas a comprovação de possuir em seu quadro permanente de pessoal, profissional de Nível superior, devidamente reconhecido pela entidade competente (CREA), detentor (es) de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas, exclusivamente, às parcelas de maior relevância, para comprovação do que se trata esta alínea, deverá ser apresentado Carteira de Trabalho e Ficha de Registro de Empregado.

O § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem considerado irregular exigência editalícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame.

Assim, administração não pode exigir demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil (Acórdãos TCU 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, 381/2009, 1.041/2010, 3.291/2014, 1.447/2015, 1988/2016 e 872/2016, todos do Plenário).

Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 3291/2014, 1842/2013, 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário).

Em consequência, tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, à medida que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações. Além disso, para o TCU, o fundamental para a Administração-Contratante é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seu mister quando da execução do futuro contrato, razão por que se mostra suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação comum, interpretação essa que vai ao encontro do disposto no § 6º do art. 30, da Lei nº 8.666/93, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devam reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pela licitante.

Dessa forma, a exigência apresentada no edital de licitação é indevida, contrariando a Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação.**

No edital de licitação da Tomada de Preços nº 03/2016 verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 19.05.01 restringe a apresentação de recursos ou contrarrazões por meio de e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico, sendo aceito apenas os realizados por meio físico protocolizados durante o horário de atendimento ao público perante a Comissão de Licitação da Prefeitura de Nova Xavantina - MT.

Nesse contexto, empresas estabelecidas em Nova Xavantina - MT ou municípios limítrofes possuem melhores condições de fazer uso do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, 'a', da Constituição da República) do que aquelas estabelecidas em localidades mais distantes ou em outros municípios.

Entretanto, no caso concreto, não haveria prejuízo para a Administração aceitar essas contestações por meio de e-mail, via postal ou fax. Pelo contrário, a utilização dos referidos meios de comunicação tornaria o processo mais célere. O legislador, atento a isso, já positivou no art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal, o respeito ao princípio da celeridade processual no âmbito dos processos judicial e administrativo.

Ademais, poder-se-ia pensar que o processo licitatório sendo um conjunto de atos administrativos formais, como reza o art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, exigiria da Administração um rigor na forma de praticá-los, ou seja, seria ilegal que a Administração aceitasse impugnações de edital e recursos administrativos por meio de telegrama, fax ou via postal, pois os atos iriam de encontro a esse formalismo exigido pela lei.

Mas essa não é a melhor interpretação. Recorrendo ao Código de Processo Civil - CPC, em seu art. 154, os atos processuais não dependem de forma determinada, a não ser que a lei exija, e reputam-se como válidos os atos que atinjam sua finalidade essencial.

O art. 22, da Lei 9.784, de 1999, é límpida ao proclamar que os atos processuais não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente exigir. Se o legislador não o fez, não cabe à Administração fazê-lo. Se fosse válida a exigência de que somente documentos originais seriam aceitos para impugnar editais ou impetrar recursos, a parte prejudicada seria o licitante que não tivesse estabelecimento na mesma cidade do órgão promotor do certame.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem considerado que a vedação à apresentação de impugnações e recursos por meio de telegrama, via postal ou fac-símile (fax), cerceia o pleno gozo do direito de petição garantido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal (Acórdão nº 2266/2011 – TCU Plenário e Acórdãos TCE/MT nº 1.199/2014 – TP e nº 3.280/2015 – TP).

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Em análise ao Edital da Tomada de Preços nº 03/2016 não foram encontrados os estudos técnicos que embasaram a Administração a utilizar os índices contábeis (liquidez geral, endividamento total e liquidez corrente) como critério de qualificação econômico-financeira, como determina o art. 31, § 5º, da Lei 8.666, de 1993.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a definição dos índices contábeis que visam a apurar a boa situação financeira das licitantes deve vir antecedida dos necessários estudos que justificam sua utilização (acórdãos 932/2013, 2.495/2010, 170/2007 e 291/2007, todos do Plenário).

A utilização de índices contábeis em editais de licitação mostra-se vantajosa na medida em que ela visa a dar respaldo à Administração para escolher empresas que tenham condições financeiras de cumprir todo o contrato. Entretanto, essa utilização deve vir acompanhada de estudos técnicos que justificam sua exigência, como determina o art. 31, §5º da Lei 8.666/93, que assim dispõe: “§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório”.

**f) Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação.**

Em análise ao edital da Tomada de Preços nº 03/2016 constatou-se e inexistência de critérios de aceitabilidade de preços global e de preços unitários, infringindo o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 1993. É evidente que o ganhador será aquele que fornecer o menor preço global, mas nem por isso isenta a Administração de analisar os preços unitários, justamente para verificar se eles estão compatíveis com os praticados no mercado. E isso independe do regime de contratação a ser adotado: empreitada global ou empreitada por preços unitários.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que tanto nas empreitadas por preço global quanto nas de preço unitário, é obrigatório o estabelecimento nos editais dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, com a fixação dos preços máximos (Acórdão 818/2007-Plenário, Acórdãos 3.702/2009-1a Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros). Há, também, várias decisões no sentido de que, em que pese o menor preço global ser decisivo na escolha da melhor proposta para a Administração, deve ser verificada também a compatibilidade dos preços unitários aos de mercado (Decisões ns. 253/2002 e 1.054/2001 e Acórdãos ns. 267/2003, 1.595/2006 e 1.387/2006, todos do Plenário). Esse entendimento firmado pelo TCU encontra-se registrado na Súmula nº 259/2010, que assim dispõe: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

A exigência de se definir critérios de aceitabilidade de preços unitários visa detectar e evitar a ocorrência de eventuais jogos de planilhas, artifício utilizado por quem propõe uma planilha de preços para obter benefícios futuros, como estabelecer preços mais altos para os serviços que ocorrem mais cedo e para aqueles com quantitativos subdimensionados, bem como preços mais baixos para serviços superdimensionados, para depois ganhar vantagens em aditivos.

Por oportuno, cabe destacar que a Advocacia Geral da União – AGU emitiu a Orientação Normativa nº 05/2009, com a seguinte recomendação: “na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global”.

**g) vedada a participação de empresa em recuperação judicial.**

Verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame no item 03.04.08 e 04.05.01 que restringem a participação de empresa em processo de falência ou em recuperação judicial sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

A certidão negativa de recuperação judicial é exigível por força do art. 31, II, da Lei 8.666, de 1993, porém a certidão positiva não implica a imediata inabilitação, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação realizar diligências para avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira. A empresa em recuperação judicial ou extrajudicial com plano de recuperação homologado judicialmente, pode participar de licitações públicas, devendo demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira (PARECER AGU nº 04/2015/CPLC/DEPCON5U/PGF/AGU, 12/05/2015 e acórdão TCU nº 8272/2011 – 2 Câmara).

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

***“a) Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.***

**JUSTIFICATIVA:** *A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica na medida em que nas contratações de serviços comuns de engenharia civil, perfeitamente pertinente e compatível para empresas atuantes do ramo licitado, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, às quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.*

*O impedimento à participação de empresas constituídas sob a forma de consórcio não trouxe prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.*

*Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 33 que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, pelos motivos já expostos, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.*

*Vejamos:*

*Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:*

*I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;*

*II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;*

*III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;*

*IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;*

*V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.*

*§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.*

*§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.*

*O Tribunal de contas da União - TCU manifesta pensamento de que a admissão de consórcios em Licitações que farão parte do cotidiano da Administração não é necessário.*

*Vejamos:*

*No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão. Acórdão 2295/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator)*

*A aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei no 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre justificada. Acórdão 566/2006 Plenário (Sumário)*

*Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei no 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário)*

*1.7.1. Vedaçāo à participação de empresas em consórcio: a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 33, caput, da Lei 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo, conforme entendimento pacificado na jurisprudência do Tribunal de Conta da União (Acórdãos 1.636/2006 e 566/2006, ambos do Plenário). Acórdão 2869/2012-Plenário item 1.7.1*

*Faz -se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:*

*"(...) Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União: "Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a*

*viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante... A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão nº 2.813/2004-1º Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...)" (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7a edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)*

Assim, evidencia-se que a vedação à participação de consórcios, expressa no subitem 03.04.01 do Edital da Tomada de Preços nº 003/2016, para o caso concreto em análise, visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluios/carteis para manipular os preços nas licitações, levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Por fim, não há que se falar que a vedação à participação de consórcios caracterizou a restrição do caráter competitivo do certame.

**b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

**JUSTIFICATIVA:** No que se refere a este item, necessário esclarecer que a visita técnica perfaz requisito de qualificação técnica indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada.

Além de ser fundamental para a adequada execução do contrato a ser firmado com a licitante vencedora, a exigência de realização de visita técnica encontra respaldo na Lei Federal nº 8.666/93.

Veja-se o que prevê o artigo 30, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...)

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;"

Não há dúvidas, portanto, de que dentre os restritos documentos relativos a qualificação técnica que poderão ser exigidos dos licitantes, o atestado de visita técnica, a ser fornecido por agente público da Administração licitante, é expressamente admitido como exigência editalícia.

Na mesma linha, tem-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto:

"A exigência de vistoria encontra amparo tanto na Lei no 8.666/1993, quanto na jurisprudência do Tribunal de Contas da União." (Decisão 783/2000-Plenário, TC 010.295/2000-9, Rel. Min. Adylson Motta, Sessão de 20/09/2000)

"O art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, e o art. 15, inciso VIII, da IN MPOG nº 02/08, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, pela Administração, dão amparo legal a exigência editalícia de vistoria obrigatória, a ser realizada pelos licitantes em até três dias úteis antes da data estipulada para abertura da licitação (letra A). Considero razoável as alegações (...) de que as instalações, sistemas e equipamentos objeto do certame licitatório possuem características, funcionalidades, idades e estados de conservação que somente a descrição técnica não se faz suficientemente clara para determinar as grandezas que serão envolvidas para suas manutenções e, consequentemente, assegurem que o preço ofertado pela licitante seja compatível com as reais necessidades do órgão. A imprescindibilidade da vistoria foi justificada no projeto básico e sua exigência insere-se na esfera discricionária do administrador." (Acórdão 727/2009-Plenário, TC 001.136/2009-7, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 15/04/2009)

"(...) a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação". (Acórdão 234/2015-Plenário, TC 014.382/2011-3, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 11/02/2015)

O TCU ressalta, ainda, os impactos da visita técnica nas propostas dos licitantes, o que reflete a sua necessidade para que se obtenha a contratação mais vantajosa para a Administração:

11.1.3.1. A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais.

11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.

11.1.3.3. A exigência de realização de visitas técnicas ou vistorias aos locais de execução dos serviços como critério de habilitação de licitantes já foi considerada abusiva pelo Tribunal em algumas ocasiões, por ausência de previsão legal. Segundo essa linha de entendimento, a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços basta à Administração como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas (Acórdão 409/2006-TCU-Plenário).

11.1.3.4. Em outras ocasiões, o Tribunal admitiu a visita técnica como critério de habilitação, desde que tal exigência não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (Acórdãos 2028/2006-TCU-1º Câmara e 874/2007- TCU-Plenário). No Voto condutor do Acórdão 874/2007-TCU-Plenário, defendeu-se até a possibilidade de que os próprios participantes definam a forma de realização das visitas. Em outros julgados, a exemplo do Acórdão 1687/2008-TCU-Plenário, admite que a realização de vistorias técnicas está amparada no inciso III do art. 30 da Lei 8666/1993 e no art. 14 do Decreto 5450/2005 e apenas é fixada em editais quando as peculiaridades do objeto a justificam.

11.1.3.5. Embora o Tribunal não perfilhe do mesmo entendimento, há vozes na doutrina que defendem a tese de que o inciso III do art. 30 da Lei 8666/93 contempla regra inútil. De acordo com Marçal Justen Filho, não se pode inferir que o conhecimento das peculiaridades do objeto

*autoriza alguma presunção acerca da qualificação técnica. As condições técnicas do licitante independem de requisitos formais e burocráticos dessa ordem.*

*11.1.3.6. Em contraponto à tese de Marçal Justen Filho, o Tribunal assevera que não é incomum o fato de os interessados, após a adjudicação do objeto, pleitearem aditivos contratuais perante a Administração sob a alegação de desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição da área na qual prestariam os serviços ou entregariam o objeto. Daí a necessidade de a Administração se proteger desses artifícios. Não é outro o objetivo do inc. III, do art. 30 da Lei 8.666/93 e também do art. 14 do Decreto 5450/2005. Contudo, a necessária proteção deve ser sopesada com outros princípios a saber: isonomia, restrição ao caráter competitivo, obtenção da proposta mais vantajosa, ampla participação no certame, todos presentes da Lei 8666/93 e também nos normativos que regulam o pregão (Acórdão 295/2008-TCU-Plenário)." (Acórdão 4968/2011-Segunda Câmara, TC-023.890/2010-0, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 12/07/2011)*

*Ainda quanto à razoabilidade de se exigir dos licitantes visita técnica ao local de prestação do objeto licitado, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG, foi enfático:*

*"No tocante à obrigatoriedade da apresentação de atestado de visita técnica, prevista no item 4.8.2.1 e no item 7.1.5 do edital (fls. 46 e 51), também não se constata nulidade no edital. Na verdade, conforme consta do edital, a visita técnica tem como único objetivo possibilitar aos responsáveis das empresas licitantes "vistoriar as localidades onde serão executados os serviços" (item 4.8.2 - fl. 46). Pergunta-se: qual o prejuízo da impetrante em acompanhar a vistoria técnica e verificar as condições e locais de realização dos serviços que pretende prestar? Não se vislumbra sequer a razão da impetrante questionar a referida exigência, na medida em que a empresa que pretende prestar serviço de transporte público no Município de Uberlândia deve ter conhecimento das peculiaridades municipais. O fato é que a impugnação da validade da visita técnica chega a ser absurda." (Ap Cível/Reex Necessário 1.0702.07.353033-0/001, 4a Câmara Cível, Rel. Des.(a) Moreira Diniz, julgado em 19/06/2008)*

*Nesses termos, e considerando que todos os licitantes devem comprovar ter aptidão técnica para a execução do objeto licitado, bem como demonstrar o conhecimento das áreas de execução das obras e prestação dos serviços, é razoável que se exija, também, que cada um dos integrantes, no caso de licitantes participantes em consórcio, comprove ter tomado igual conhecimento dos sistemas.*

*Tal exigência se justifica, sobretudo, porque não há como cingir o conhecimento sobre o local de prestação do objeto licitado. Ademais, além de estar prevista na legislação de regência, a necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica por cada um dos participantes do consórcio adequa-se ao interesse público, visando à adequada prestação das obras e serviços licitados.*

*Além disso, as visitas eram agendadas conforme possibilidade do licitante, não havendo data pré agendada, restando demonstrado que a visita não restringiu o caráter competitivo do certame.*

*Vejamos o item 03.06 do referido Edital:*

#### **03.06 -VISITA TÉCNICA:**

**03.06.01** - Todo licitante deverá visitar o local da obra, cuja comprovação far-se-á por meio de atestado assinado por engenheiro designado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA/MT. A licitante deverá ainda prestar declaração obedecendo ao Modelo de Declaração de Visita ao Local da Obra do ANEXO III.

**03.06.02** - A referida visita deverá ser efetuada por um Representante legal ou Engenheiro Civil Responsável Técnico da Licitante.

03.06.03 - A visita ao local da obra dar-se-á em local definido nas Informações Complementares do ANEXO I deste Edital, onde estará um Engenheiro da PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA/MT para acompanhar o interessado e atestar o seu comparecimento. Outras informações a respeito poderão ser obtidas pelo telefone (66) 3438-3362.

Dessa forma, conclui-se a exigência de visita técnica é lícita e encontra justificativa diante da extensão e complexidade do objeto licitado.

c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.

JUSTIFICATIVA: No que se refere a este item, temos que discordar do apontamento, vez que tal exigência é a reprodução literal ao artigo 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II- comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação.

JUSTIFICATIVA: Quanto a esse apontamento, temos que discordar, vez que embora a previsão da impugnação fosse por meio físico, a Comissão Permanente de Licitações sempre aceitou manifestação encaminhada via email, não havendo que se falar em restrição à competitividade no certame em referência. Além disso, as empresas possivelmente prejudicadas nunca manifestaram qualquer insurgência tanto na via administrativa quanto na via judicial.

e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.

JUSTIFICATIVA: O Tribunal de Contas da União ao aprovar o enunciado da Súmula nº 289 que consolida entendimento diversas vezes, tem adotado em sua jurisprudência sobre a demonstração da capacidade financeira dos licitantes:

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

*Os documentos passíveis de serem exigidos como forma de medir a qualificação econômico-financeira dos licitantes encontram-se dispostos no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Em outras palavras, a Lei de Licitações apresenta uma lista do que pode ser exigido para aferir as condições econômicas do futuro contratado na tentativa de resguardar o correto cumprimento do contrato.*

*Nesse sentido, desde que devidamente justificado, a Administração pode exigir a comprovação de índices contábeis mínimos como critério de avaliação da capacidade financeira do licitante. Todavia, não pode exigir valores mínimos de faturamento anteriores à adjudicação, bem como índices rentabilidade ou lucratividade, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº 8.666/93:*

*Art. 31. (...)*

*§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (...)*

*5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

*Vale notar que os dispositivos acima mencionados e o texto da Súmula-TCU nº 289 decorrem do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual o processo de licitação pública "somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".*

*Portanto, não houve a devida justificação, por um lapso da comissão de licitação, mas os índices contábeis foi disponibilizado no edital do certamente unicamente com o objetivo da garantia o cumprimento das obrigações contratuais, devido a complexidade da obra a ser licitada, e que exige uma qualificação econômica financeira de liquidez.*

**f) Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação.**

**JUSTIFICATIVA:** *Em que pese, no edital não existir critérios de aceitabilidade de preços unitários, tem o preço referencial que não pode ser ultrapassado nos seus valores e é uma prática comum utilizar esta metodologia, pois as propostas, para serem aceitas, devem estar de acordo com o ato convocatório que deve estabelecer de forma clara todos os critérios, principalmente quanto à aceitabilidade e forma de apresentação das propostas.*

*O TCU decidiu que se "Estabeleça em seus instrumentos convocatórios, em atenção ao princípio do critério objetivo de julgamento das licitações, critérios objetivos de aceitabilidade das propostas das licitantes, tanto para o preço global como para os preços unitários. Acórdão 1324/2005 Plenário".*

A Orientação Normativa nº 5 da AGU, assim também disciplinou o assunto:

*O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores de mercado.*

*No acórdão 1.684/2003 - Plenário da Corte de Contas, foi consignado que "a diferença entre critério de aceitabilidade e preço máximo é que se o licitante apresenta proposta com preço*

máximo um centavo além daquele indicado pela administração pública, essa proposta deve ser desclassificada". Quando se trabalha com critério de aceitabilidade, ao contrário, é comum os próprios editais dizerem, indicarem: *eis o preço unitário, eis o preço padrão, e serão admitidas variações de até quinze por cento, de até vinte por cento, com base naquele preço unitário adotado não como preço máximo, mas de aceitabilidade.* E, eventualmente, as próprias comissões de licitações podem admitir eventuais até extrações desses limites, desde que justificados. Isso que significa falar em critérios de aceitabilidade de preço unitário.

Deste modo, o município ainda que em seu preço referencial quantificando o valor máximo por preço unitário, atentará nas próximas licitações um melhor detalhamento de critérios de aceitabilidade do preço unitário.

**g) Vedação à participação de empresa em recuperação judicial.**

**JUSTIFICATIVA:** A recuperação Judicial é um instituto novo em nosso ordenamento jurídico, para tanto, pode a Administração solicitar a apresentação dos seguintes documentos, nos termos da Lei 8.666:

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

*I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;*

**II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; (grifamos)**

Cabe registrar sobre o tema que a Lei 11.101/2005 revogou o Decreto-Lei 7.661/45, criando o instituto da recuperação judicial e extrajudicial e extinguindo o da concordata. A Lei 8.666, no entanto, não teve seu texto alterado para acompanhar essa inovação legislativa.

Nesse compasso, muitos doutrinadores administrativistas defendem que, apesar de na Lei 8.666/93 ainda constar o termo concordata, deve tal diploma ser interpretado de acordo com as determinações da atual Lei de Falências, isto é, deve ser exigido como requisito de qualificação econômico-financeira a certidão negativa de falência ou recuperação judicial e extrajudicial, citando-se, novamente, a lição de Justen Filho, o qual, mesmo reconhecendo que o novo instituto da recuperação judicial não se confunde com a da antiga concordata, defende que o mesmo tratamento dado pela Lei 8.666 a esta figura jurídica deve ser estendido àquela:

A note-se que a normatização da insolvência das pessoas físicas e jurídicas exercentes de atividade empresarial passou a ser disciplinada pela Lei nº 11.101/2005, que revogou o antigo Dec.-lei nº 7.661. **Portanto, as disposições da Lei nº 8.666 devem ser adaptadas ao regime da atual Lei de Falências. Assim, por exemplo, as referências a 'concordata' devem ser interpretadas como referidas à recuperação judicial.**

(...)

A recuperação judicial (e extrajudicial), mecanismo introduzido em substituição à antiga concordata, desperta a atenção. Deve-se ter em vista que a recuperação judicial não é um novo nome para o mesmo instituto. Suas finalidades e seu regime jurídico são distintos dos da antiga concordata. No entanto, **afigura-se que o entendimento dos efeitos da concordata sobre a contratação administrativa deverá ser aplicado à recuperação judicial. Em primeiro lugar, mantém-se a presunção de insolvência relativamente ao sujeito que pleiteia a recuperação judicial. Esse é o aspecto fundamental. que conduz à inviabilização da**

**contratação administrativa.** Esse é o fundamento pelo qual se reputa que também a recuperação extrajudicial se traduz em impedimento à habilitação para participar em licitação. (grifamos)

**Da mesma forma, orienta o Tribunal de Contas da União:**

No exame da documentação relativa à habilitação econômico-financeira deve ser observada a boa situação financeira do licitante para execução do objeto do certame.

Para isso devem ser exigidos:

- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, obrigatórios e já apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de três meses da data de apresentação da proposta;

**- certidão negativa de falência ou concordata, ou de recuperação judicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica:**

- certidão negativa de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física, quando for o caso;

- garantia, nas modalidades e critérios previstos no caput e § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, limitada a 1% do valor estimado do objeto da contratação." (grifou-se)

" [VOTO]

54. Ainda em relação à qualificação econômico-financeira, o grupo de estudos propôs também que a administração exija que os licitantes apresentem "certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante". A então 3ª Secex entende que essa exigência não é cabível, pois extrapola o que prevê a Lei 8.666/93, cujo art. 31, inciso II, tem a seguinte redação: "certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física".

55. A esse respeito, o Tribunal já analisou situação semelhante no âmbito do TC 025.770/2009-7. **Naquela oportunidade questionou-se exigência de certidão negativa de recuperação judicial e de recuperação extrajudicial. O Tribunal entendeu legítima essa exigência, pois conforme apontado pelo Ministro André Luis de Carvalho, relator daquele processo, tal certidão "substitui a certidão negativa da antiga concordata em situações surgidas após a edição da lei"** (item 24 do voto). Ressalte-se, ainda, que em outras situações o Tribunal se deparou com requisito semelhante e não fez qualquer restrição a respeito (Acórdãos 1.979/2006, 601/2011, 2.247/2011, 2.956/2011, todos do Plenário).

[ACÓRDÃO]

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

(...)

9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:

(...)

**9.1.10.4 apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.** (TCU. Acórdão 1214/2013. Plenário)

*Aliás, a própria Lei 11.101/2005 não exime que sejam apresentadas certidões negativas para a contratação com o Poder Público por aqueles que pleiteiam sua recuperação judicial:*

*"Art. 52. Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:*

*(...)*

***II - determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerce suas atividades, exceto para contratação com o Poder Público ou para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, observando o disposto no art. 69 desta Lei.***

*Portanto, o nosso entendimento é que a Administração, salvo melhor juízo, deve em suas licitações exigir a certidão negativa de pessoas jurídicas em processo de falência ou de recuperação judicial e extrajudicial, já que este é justamente um dos requisitos de habilitação que demonstra a capacidade econômico-financeira do licitante".*

## **Análise do Controle Interno**

### **a) Vedaçāo em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.**

Quanto à vedaçāo de participação de empresas em consórcio, questionou-se a falta de motivação. Nesse sentido, a possibilidade de participação ou não de consórcios de empresas em processo licitatório é uma decisão discricionária da administração pública. Nos termos do *caput* do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo.

De acordo com o princípio da motivação, a Administração Pública deve fundamentar suas decisões que restrinjam ou limitem direitos, inclusive as discricionárias. Além disso, o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 preconiza que é vedado aos agentes públicos "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo".

### **b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

A Jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União é no sentido de que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame.

O argumento apresentado pelo gestor de que a exigência era indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada, contraria entendimento pacificado na Corte de Contas, visto que o TCU orienta que é descabida tal exigência, sendo, inclusive, considerada cláusula editalícia restritiva, conforme se pode constatar nos Acórdãos TCU nºs 2638/2007, 983/2008, 1264/2010, 1599/2010 e 2572/2010, todos do Plenário.

Ressalta-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Quanto à necessidade de visita ao local da obra, a jurisprudência do TCU tem firmado posição de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições

e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Ressalta-se que a supressão da exigência de declaração de visita ao local da obra não impede a licitante de efetuar visita ao local da obra, caso o responsável técnico da empresa julgue necessário reunir informações adicionais das condições locais para o completo entendimento do empreendimento licitado.

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

A justificativa apresentada pelo gestor é de que a exigência advém de reprodução literal ao artigo 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93. Entretanto, o item 04.12.02.2 do edital restringe o alcance do *quadro permanente* da licitante à comprovação por meio de *CTPS ou Registro de Empregado*.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhistico ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame.

Nesse sentido, a exigência de qualificação técnica, de profissional de nível superior pertencente ao quadro permanente do licitante, tal qual ocorreu no edital de licitação em análise, impôs um ônus desnecessário às empresas que participaram do certame, na medida em que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações.

Esse entendimento encontra-se cristalizado na Súmula nº 272/2012 do TCU, que assim dispõe "no edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato."

Destaque-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação.**

Embora a afirmação do gestor de que a CPL sempre aceitou manifestação encaminhada via *email* não afasta a restrição à competitividade imposta no edital do certame em referência, em que pese a participação de uma única empresa interessada que se consagrou vencedora. Tal fato reforça o potencial restritivo ao caráter competitivo apontado acima e que vai ao encontro do entendimento do Tribunal de Contas da União.

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Por um lapso da comissão de licitação, conforme manifestação, o gestor reconhece a ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório, embora tenha havido a disponibilização dos índices no edital.

**f) Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação.**

Conforme jurisprudência do TCU e AGU, critérios de aceitabilidade de preços unitários nas obras e serviços de engenharia é uma obrigação do gestor e deve estar consignada no edital

de licitação. Não obstante o gestor tenha definido no processo de licitação referenciais máximos para os preços unitários, os quais foram adequadamente aplicados na análise das propostas de preços das empresas licitantes, é importante consignar essa exigência no edital, com vistas a garantir maior transparéncia no critério de julgamento e obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Cabe registrar que a previsão de critérios de preços unitários e globais nos editais de licitações, muito além de ser uma mera formalidade, é uma formulação acertada do legislador para evitar que os licitantes procedam à manipulação dos preços de suas propostas com vista a levar vantagens futuras decorrente de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou, ainda, acréscimos de serviços por deficiência de projeto, explorando com preços mais altos aqueles que poderão ser acrescidos e com preços mais baixos outros que podem ser suprimidos, utilizando-se do conhecido "jogo de planilhas" para conseguir seus objetivos. Assim, esta prática deve ser evitada com a elaboração de instrumentos convocatórios com previsões de critérios de julgamentos das propostas considerando como máximo tanto os preços unitários quanto o global estimados pela Administração, atuando desta forma para prevenir as investidas fraudulentas do setor privado contra o interesse público.

#### **g) vedada a participação de empresa em recuperação judicial.**

A apresentação de certidão negativa de recuperação judicial para contratação com o Poder Público pode ser exigida como qualificação econômico-financeira, porém a certidão positiva não implica a imediata inabilitação, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira da empresa por meio de diligências e de análises dos demais requisitos.

Quando a empresa está com sua recuperação deferida, há plausibilidade de que haja viabilidade econômico-financeira, em particular se houver previsão no plano da participação da empresa em contratações públicas.

#### **2.2.3. Ausência de requisitos para subcontratação.**

##### **Fato**

O parágrafo XVI do Edital da Tomada de Preços nº 03/2016 estabelece a permissão, a critério exclusivo da Prefeitura, de subcontratação de etapa completa da obra, em regime de responsabilidade solidária.

Conforme Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, 2010, a subcontratação consiste na entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado item, etapa ou parcela do objeto avençado.

A referida publicação registra, ainda, que é permitido ao contratado, pela Lei de Licitações, subcontratar parte do objeto. Nada obstante, aceita a subcontratação, deve a Administração exigir do subcontratado a apresentação dos documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, idoneidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Ao decidir pela possibilidade de subcontratação e quais partes do objeto poderão ser subcontratadas, a Administração deve levar em conta práticas usuais adotadas no mercado e o interesse público subjacente à contratação.

Conforme Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, 2010, esse tratamento diferenciado apenas poderá ser concedido quando:

1. Existir regulamentação específica na esfera legislativa para o ente no qual se insere o órgão ou entidade contratante;
2. For expressamente previsto no ato convocatório;
3. For vantajoso para a Administração e não representar prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado;
4. Houver, no mínimo, três competidores que se enquadrem na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sediada na região ou no local da licitação, com capacidade para cumprir as exigências do ato convocatório;
5. Não se enquadrar nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.

Embora tenha se verificado no Edital a exigência para que o subcontratado apresentasse documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, não se verificou a existência de regulamentação específica na esfera legislativa para o ente no qual se insere o órgão ou entidade contratante; não se verificou justificativas demonstrando ser vantajoso para a Administração e não representar prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado; e não se verificou a indicação de haver, no mínimo, três competidores que se enquadrem na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sediada na região ou no local da licitação, com capacidade para cumprir as exigências do ato convocatório.

Nesse sentido, cabe à contratante dispor adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão 265/2010 Plenário do TCU).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA: Nos artigos 72 e 78 da Lei de Licitação foram prescritas normas quanto à subcontratação, nos contratos administrativos precedidos de licitação ou dela dispensado/inexigível, senão vejamos:**

**Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.**

**Art. 78. Constituem motivo para a rescisão do contrato: (...)**

**VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contrato com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;**

*Com base nessas normas, discute-se no ordenamento brasileiro se é legal que a Administração Pública aceite a subcontratação, sub-rogação, cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, do contratado, desde ou ainda que admitidas no edital e contrato.*

*Após conhecer esses institutos, conclui-se este estudo com base no princípio da legalidade, que para a Administração Pública significa "fazer apenas o que está autorizado por lei", sob pena de infração ao regime democrático de direito. Nesse sentido, já manifestou o Egrégio Tribunal de Contas da União:*

*Subcontratação - associação de servidores*

*Nota: o TCU entendeu que é ilegal a subcontratação sem previsão no edital mesmo para associação de servidores.* Fonte: TCU. Processo n° 018.257/95-0. Decisão n° 305/1996 - Plenário.

*Subcontratação - ilegalidade*

*Nota: o TCU determinou que quando da realização de licitação com recursos federais, fosse observada a vedação de subcontratar insculpida no inciso VI do art. 78 da lei n° 8.666/93.* Fonte: TCU. Processo n° TC-016.726/2003-0. Acórdão n° 1.368/2004 - Plenário.  
- 9 -

*Subcontratação - sem previsão editalícia* TCU orientou: "... observar, quando da realização de obras e/ou serviços, as disposições contidas no art. 72 da Lei n° 8.666/93 com relação à subcontratação, promovendo a rescisão do contrato, quando for o caso, nos termos do art. 78, inc. VI da supracitada lei, sob pena de aplicação da penalidade prevista no art. 82 da mesma Lei. Relator observou: "Restou comprovada nos autos a ocorrência de subcontratação ilegal, em face da inexistência de previsão expressa no edital e respectivo contrato da possibilidade de terceirização. Esse fato constitui violação ao art. 78, VI, da Lei n° 8.666/93. Diante dessa constatação, o Tribunal aplicou ao responsável a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92. Entendo ser tal contratação violadora do princípio da segregação de funções, além de imoral sob todos os aspectos. "Nota: TCU aplicou multa de R\$ 5.000,00 (nov/2004). Fonte: TCU. Processo n° TC-003.736/2001-1. Acórdão n° 1.663/2004 - Plenário.

*Deste modo, o Município de Nova Xavantina em sua licitação previu no seu edital, a possibilidade da subcontratação, sem contudo, elencar os requisitos necessários, porém não houve nenhum prejuízo, uma vez que a obra foi realizada sem contratação de uma terceirizada, deste modo, já foi expedido orientação a Comissão de Licitação para que nas próximas licitações prever os requisitos necessários para a subcontratação."*

## **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação o gestor informa que a ausência de requisitos para subcontratação não trouxe nenhum prejuízo, uma vez que a obra foi realizada sem contratação de uma terceirizada, e que já foi expedido orientação a Comissão de Licitação para que nas próximas licitações preveja os requisitos necessários para a subcontratação.

Não obstante a informação das providências adotadas ou em andamento, não restou demonstrado por meio de documentos a realização dos referidos procedimentos, especialmente para a regulamentação específica na esfera legislativa do município, para o caso de haver futuro interesse em permitir o instituto da subcontratação. A formalização de orientações e determinações se faz desejável devido à formalidade que devem ser observadas na prática de certos atos administrativos.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes às transferências voluntárias.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: presença de cláusulas restritivas no edital de contratação da obra e ausência de requisitos para subcontratação.

**Ordem de Serviço:** 201701825

**Município/UF:** Nova Xavantina/MT

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica - 757641

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 351.432,16

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de agosto de 2017 a 01 de setembro de 2017 sobre a aplicação dos recursos da Ação de Governo de Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística, envolvendo um volume de recursos de R\$ 351.432,16 no Município de Nova Xavantina/MT.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse de recursos federais por meio de Transferência Voluntária - Contrato de Repasse nº 0365639-24/2011/MTUR/CAIXA, cujo objeto envolve a construção da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical no Município de Nova Xavantina – MT.

Quanto à realização do objeto do Contrato de Repasse, o escopo da fiscalização consistiu na verificação da aderência ao Plano de Trabalho, ao termo Contrato firmado e ao objetivo do Programa/Ação de Governo de aporte dos recursos. Quanto ao cumprimento dos dispositivos legais que regulamentam as transferências voluntárias e a aplicação de recursos públicos, o escopo do trabalho consistiu na verificação: a) da regularidade da contratação realizada; b) da execução física e financeira em relação ao cronograma estabelecido; c) da adequação técnica do objeto executado; d) avaliação da planilha contratual; e e) do atingimento dos objetivos estabelecidos.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

## **2.2.1. Falta de manutenção e conservação dos serviços contratados da obra de construção da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical.**

### **Fato**

Para execução da Obra da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical foram realizados dois procedimentos licitatórios, com a contratação de duas empresas:

a) Tomada de Preços nº 24/2012, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 302.492,23, abertura das propostas em 20 de julho de 2012, sagrando-se vencedora a empresa Construtora Alfer Ltda., CNPJ 03.009.104/0001-55, com a proposta de R\$ 299.452,46, e com a qual foi celebrado o Contrato nº 106/2012 em 23 de julho de 2012.

A Ordem de Serviço para início das obras foi emitida em 07 de dezembro de 2012, sendo emitidas cinco medições, totalizando o valor de R\$ 163.161,03, equivalente a 54,35% do valor contratado.

O responsável por acompanhar e fiscalizar a execução da obra é o engenheiro de CPF \*\*\*.608.819-\*\*, ART de fiscalização nº 1542425.

As medições e os pagamentos para a Construtora Alfer Ltda. Ocorreram da seguinte forma:

*Quadro – medições realizadas pela Construtora Alfer*

Medição	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1ª	128	05/04/2013	16.195,55
2ª	141	23/05/2013	22.416,28
3ª	152	26/06/2013	60.083,15
4ª	178	09/08/2013	50.024,93
5ª	306	17/09/2013	14.441,12
<b>Total</b>			<b>163.161,03</b>

**Fonte:** Portal dos Convênios - Siconv.

Em decorrência do não cumprimento do prazo contratual e paralisação injustificada na execução da obra ao arrepio do estabelecido nas cláusulas contratuais, houve a rescisão unilateral do contrato, e a realização de novo procedimento licitatório.

b) Tomada de Preços nº 04/2016, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 188.417,22, abertura das propostas em primeiro de junho de 2016, sagrando-se vencedora a empresa Jeziel de A. Oliveira & Cia Ltda., CNPJ 97.527.315/0001-23, com proposta de R\$ 188.271,14, e com a qual foi celebrado o Contrato nº 49/2016 em 08 de junho de 2016.

A Ordem de Serviço para início das obras foi emitida em 10 de junho de 2016, sendo emitida apenas uma medição no valor de R\$ 188.271,13. O recebimento definitivo da obra ocorreu em 07 de fevereiro de 2017.

O responsável por acompanhar e fiscalizar a execução da obra é o engenheiro de CPF \*\*\*.608.819-\*\*, ART de fiscalização nº 2419015.

A única medição e pagamento para a empresa Jeziel de A. Oliveira & Cia Ltda. ocorreu em 03 de janeiro de 2017, no valor de R\$ 188.271,13, sustentado pela Nota Fiscal nº 89 emitida pela contratada. A Praça Jardim Tropical localiza-se na Rua Campo Novo, na região compreendida pelos bairros Jardim Tropical e Santana, em Nova Xavantina -MT.

Para acompanhar a inspeção da obra da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical, em 29 de agosto de 2017, foi designado o Chefe da Direção Administrativa Técnica de Engenharia, engenheiro CPF \*\*\*.071.121-\*\*.

A 2<sup>a</sup> etapa de construção da Praça Jardim Tropical compreende a execução dos serviços de calçamento dos passeios com piso de concreto, guias, urbanização e jardinagem, quadra poliesportiva, alambrados e playground.

Nos serviços de urbanização e jardinagem foi previsto o plantio de árvores das espécies de ipê branco, ipê roxo, sibipiruna e palmeiras. Alguns canteiros foram contemplados com moitas compostas por diversas espécies. Foi previsto ainda a implantação de dezoito bancos de concreto.

Para a academia ao ar livre foram previstos equipamentos de barra, abdominal duplo, simulador de caminhada duplo, bicicleta elíptica standart, roda de ombro e roda dupla conjugada, leg press duplo, peitoril duplo e puxador duplo.

A quadra poliesportiva foi construída em piso de concreto armado, com demarcações em tinta acrílica para a realização de atividades esportivas de futsal, basquete e vôlei, devidamente equipada com os equipamentos necessários as suas práticas. A quadra foi devidamente cercada por alambrado.

A pista de skate foi executada em alvenaria e concreto armado, equipada com corrimões de em tubos de aço galvanizado.

O playground, cercado com mureta de alvenaria e alambrado em tela de arame galvanizado, contempla a instalação de carrossel (gira-gira), gangorra, balanço de três lugares e escorregador.

Está previsto na praça a instalação de sistema de iluminação com postes de aço equipados com luminárias abertas de iluminação pública e lâmpadas a vapor de mercúrio, e postes de concreto equipados com refletores fechados e lâmpadas vapor de sódio.

Assim, munidos da planilha orçamentária e de demais informações de projeto, foi realizada vistoria à Praça Jardim Tropical, onde foram verificados os aspectos construtivos gerais, bem como os principais itens do projeto e da planilha orçamentária. Foram conferidas as dimensões de calçadas, quadra poliesportiva e alambrados, e conferido a quantidade de itens contáveis. Dessa forma, em âmbito de inspeção visual não foi verificada nenhuma patologia que pudesse indicar a existência de defeitos construtivos ou baixa qualidade dos equipamentos implantados.

Segue relatório fotográfico retratando aspectos gerais da obra da 2<sup>a</sup> Etapa da Praça Jardim Tropical:

*Fotos – Aspectos gerais da obra da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical.*



**Fonte:** Fotos tiradas no dia 29 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

Não obstante as condições adequadas dos aspectos gerais em itens que envolvem atividades de construção civil e de instalação de equipamentos na obra da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical, foi verificado que para os itens de serviço de plantio de espécies vegetais, principalmente de palmeiras e de moitas plantadas em alguns canteiros da praça, não houve cuidado adequado e necessário para que o plantio dessas espécies tivesse um resultado almejado para o ajardinamento. As palmeiras e moitas plantadas nos canteiros não se desenvolveram, restando tão somente vestígios do plantio realizado, frustrando a expectativa almejada em projeto.

Imediatamente após o plantio das espécies vegetais e até o momento em que as mesmas estiverem definitivamente adaptadas e ambientadas ao novo local, a manutenção deveria ficar a cargo da empresa contratada, e na sequência as providências quanto a conservação deveria ficar a cargo da prefeitura. Sem conservação adequada das espécies vegetais implantadas durante a realização da obra ocorre a perda de parte do investimento realizado.

Ressalta-se que o plantio de grama não integra o rol dos serviços contratados.

No âmbito de abordagem de falta de manutenção e conservação dos serviços contratado da obra de construção da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical insere-se, também, o portão do playground, parcialmente danificado. Parte do portão havia se desprendido do mourão de

concreto, necessitando o refazimento imediato de sua fixação, impedindo o furto e a perda total do mesmo.

Segue fotografias retratando as situações de falta de conservação e manutenção apontadas:

*Fotos – Aspectos sobre a situação de falta de conservação e manutenção da obra de construção da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical.*

	
Local de implantação de canteiro com moitas compostas por diversas espécies.	
	
Local destinado ao plantio de palmeira.	Palmeira plantada, mas não desenvolvida.
	
Portão do playground danificado.	

FONTE: Fotos tiradas no dia 29 de agosto de 2017 em Nova Xavantina/MT.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA:** *Quanto a esse apontamento temos a informar que, embora houvesse esforços de manutenção por parte deste ente público, as plantas tiveram seu desenvolvimento afetado pela grande estiagem, bem como pelo retardo do período chuvoso. Assim, nos comprometemos a realizar novo plantio de árvores nativas, juntamente com o cuidado necessário e adequado para o resultado pretendido, até a adaptação necessária das espécies vegetais. O plantio será realizado no início do período chuvoso.*

*Quanto ao portão playground danificado ocorreu devido ao mau uso da população, mesmo assim, será realizado os reparos necessários, bem como sua fixação no mourão de concreto”.*

## Análise do Controle Interno

O gestor informa sobre as providências que serão adotadas para melhor condução dos trabalhos de conservação e manutenção da praça, principalmente quanto às árvores e ao gramado, sendo necessário o replantio de algumas espécies.

Não obstante a informação das providências adotadas ou em andamento, não restou demonstrado por meio de relatórios fotográficos, memorandos e outros documentos a realização dos referidos procedimentos. A formalização de orientações e determinações se faz desejável devido à formalidade que devem ser observadas na prática de certos atos administrativos.

### **2.2.2. Presença de cláusulas restritivas no edital da Tomada de Preços nº 04/2016, realizada para a construção da Praça Tropical.**

#### **Fato**

Trata-se do Contrato de Repasse nº 0365639-24/2011 (Siafi 757641), firmado entre o Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina - MT, no valor total de R\$ 351.432,16, sendo R\$ 292.500,00 transferidos pelo Ministério do Turismo e R\$ 58.932,16 a título de contrapartida municipal. O objeto do Contrato de Repasse é a construção da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical. O Contrato de Repasse foi assinado em 15 de dezembro de 2011, com vigência a partir da assinatura até 30 de junho de 2017, após prorrogações. A publicação do extrato do Contrato de Repasse no Diário Oficial da União ocorreu em 21 de dezembro de 2011.

Para realizar a obra de construção da 2ª Etapa da Praça Jardim Tropical a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina - MT realizou a Tomada de Preços nº 24/2012, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 302.492,23, com abertura das propostas em 20 de julho de 2012. A única a participar do processo licitatório foi a empresa Construtora Alfer Ltda., CNPJ 03.009.104/0001-55, com sede na cidade de Primavera do Leste - MT, sagrando-se vencedora com a proposta R\$ 299.452,46, um desconto de 1,00% em relação ao orçamento da administração municipal. Em 23 de julho de 2012 foi celebrado o Contrato nº 106/2012 com a empresa vencedora do certame, no valor da proposta apresentada, com vigência inicial de 240 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço.

Em 19 de janeiro de 2016 foi firmado Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 106/2012. Até aquele momento a empresa havia realizado um montante de serviços de R\$ 163.161,03, equivalente a 54,35% do valor contratado. A justificativa para a rescisão unilateral do contrato

foi em decorrência do não cumprimento do prazo contratual, paralisação injustificada na execução da obra ao arreio do estabelecido nas cláusulas contratuais.

Para conclusão da obra, a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 04/2016, tipo menor preço global, no valor total estimado de R\$ 188.417,22, com abertura das propostas em primeiro de junho de 2016. A única a participar do processo licitatório foi a empresa Jeziel De A. Oliveira & Cia Ltda., CNPJ 97.527.315/0001-23, com sede na cidade de Nova Xavantina - MT, sagrando-se vencedora com a proposta R\$ 188.271,14, um desconto de 0,08% em relação ao orçamento da administração municipal. Em 08 de junho de 2016 foi celebrado o Contrato nº 49/2016 com a empresa vencedora do certame, no valor da proposta apresentada, com vigência inicial até 31 de dezembro de 2016. Foram identificados dois termos aditivos relativos à prorrogação do prazo de vigência do contrato original, sendo a última prorrogação o prazo de execução estendido até 30 de junho de 2017. O Termo de Recebimento Definitivo da obra foi emitido em 07 de fevereiro de 2017.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação instituída pela Portaria nº 7.579/2016, de 18 de abril de 2016, composta pelos seguintes membros: CPF \*\*\*.199.501-\*\*, como presidente, CPF \*\*\*.055.491-\*\*, como secretário, CPF \*\*\*.111.071-\*\*, como membro. A homologação da licitação foi efetivada pelo Prefeito, João Batista Vaz da Silva, CPF \*\*\*.509.151-\*\*, em 08 de junho de 2016.

Na análise do Edital da Tomada de Preços nº 04/2016 verificou-se diversas cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como seguem:

**a) Vedações em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.**

Verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame no item 03.04.01, que restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.” (Acórdão nº 2303/2015 – P, 2447/2014 – P, 1179/2014 – P, 1305/2013 – P, 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame.

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Por fim, cabe destacar que o inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/99 dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

**b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

Consta no item 04.12.08 do edital de licitação, que trata da habilitação técnica, exigência de declaração de visita ao local das obras a ser realizado pelas empresas participantes, por meio

de seu responsável técnico de que visitou os locais onde serão executadas as obras/serviços, tomado conhecimento de todos os aspectos que possam influir direta ou indiretamente na execução dos mesmos.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade (Acórdão nº 2299-2011 - Plenário).

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 212/2017, 2835/2016, 2672/2016, 2126/2016, 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, devendo ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração (Acórdãos 234/2015, 1842/2013, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexiste fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

No edital do certame licitatório foi identificada cláusula com poder de restringir a competitividade da licitação. Nesse sentido, os itens 04.12.02 e 04.12.03 do edital exigiram como requisito de qualificação técnica das empresas a comprovação de possuir em seu quadro permanente de pessoal, profissional de Nível superior, devidamente reconhecido pela entidade competente (CREA), detentor (es) de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas, exclusivamente, às parcelas de maior relevância, para comprovação do que se trata esta alínea, deverá ser apresentado Carteira de Trabalho e Ficha de Registro de Empregado.

O § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem considerado irregular exigência editalícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame.

Assim, administração não pode exigir demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil (Acórdãos TCU 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, 381/2009, 1.041/2010, 3.291/2014, 1.447/2015, 1988/2016 e 872/2016, todos do Plenário).

Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 3291/2014, 1842/2013, 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário).

Em consequência, tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, à medida que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações. Além disso, para o TCU, o fundamental para a Administração-Contratante é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seu mister quando da execução do futuro contrato, razão por que se mostra suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação comum, interpretação essa que vai ao encontro do disposto no § 6º do art. 30, da Lei nº 8.666/93, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devam reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pela licitante.

Dessa forma, a exigência apresentada no edital de licitação é indevida, contrariando a Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação.**

No edital de licitação da Tomada de Preços nº 04/2016 verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 19.05.01 restringe a apresentação de recursos ou contrarrazões por meio de e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico, sendo aceito apenas os realizados por meio físico protocolizados durante o horário de atendimento ao público perante a Comissão de Licitação da Prefeitura de Nova Xavantina - MT.

Nesse contexto, empresas estabelecidas em Nova Xavantina - MT ou municípios limítrofes possuem melhores condições de fazer uso do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, 'a', da Constituição da República) do que aquelas estabelecidas em localidades mais distantes ou em outros municípios.

Entretanto, no caso concreto, não haveria prejuízo para a Administração aceitar essas contestações por meio de e-mail, via postal ou fax. Pelo contrário, a utilização dos referidos meios de comunicação tornaria o processo mais célere. O legislador, atento a isso, já positivou

no art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal, o respeito ao princípio da celeridade processual no âmbito dos processos judicial e administrativo.

Ademais, poder-se-ia pensar que o processo licitatório sendo um conjunto de atos administrativos formais, como reza o art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, exigiria da Administração um rigor na forma de praticá-los, ou seja, seria ilegal que a Administração aceitasse impugnações de edital e recursos administrativos por meio de telegrama, fax ou via postal, pois os atos iriam de encontro a esse formalismo exigido pela lei.

Mas essa não é a melhor interpretação. Recorrendo ao Código de Processo Civil - CPC, em seu art. 154, os atos processuais não dependem de forma determinada, a não ser que a lei exija, e reputam-se como válidos os atos que atinjam sua finalidade essencial.

O art. 22, da Lei 9.784, de 1999, é límpida ao proclamar que os atos processuais não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente exigir. Se o legislador não o fez, não cabe à Administração fazê-lo. Se fosse válida a exigência de que somente documentos originais seriam aceitos para impugnar editais ou impetrar recursos, a parte prejudicada seria o licitante que não tivesse estabelecimento na mesma cidade do órgão promotor do certame.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem considerado que a vedação à apresentação de impugnações e recursos por meio de telegrama, via postal ou fac-símile (fax), cerceia o pleno gozo do direito de petição garantido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal (Acórdão nº 2266/2011 – TCU Plenário e Acórdãos TCE/MT nº 1.199/2014 – TP e nº 3.280/2015 – TP).

#### **e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Em análise ao Edital da Tomada de Preços nº 04/2016 não foram encontrados os estudos técnicos que embasaram a Administração a utilizar os índices contábeis (liquidez geral, endividamento total e liquidez corrente) como critério de qualificação econômico-financeira, como determina o art. 31, § 5º, da Lei 8.666, de 1993.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a definição dos índices contábeis que visam a apurar a boa situação financeira das licitantes deve vir antecedida dos necessários estudos que justificam sua utilização (acórdãos 932/2013, 2.495/2010, 170/2007 e 291/2007, todos do Plenário).

A utilização de índices contábeis em editais de licitação mostra-se vantajosa na medida em que ela visa a dar respaldo à Administração para escolher empresas que tenham condições financeiras de cumprir todo o contrato. Entretanto, essa utilização deve vir acompanhada de estudos técnicos que justificam sua exigência, como determina o art. 31, §5º da Lei 8.666/93, que assim dispõe: “§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório”.

#### **f) Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação.**

Em análise ao edital da Tomada de Preços nº 04/2016 constatou-se e inexistência de critérios de aceitabilidade de preços global e de preços unitários, infringindo o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 1993. É evidente que o ganhador será aquele que fornecer o menor preço global, mas nem por isso isenta a Administração de analisar os preços unitários, justamente para verificar se eles estão compatíveis com os praticados no mercado. E isso independe do regime de contratação a ser adotado: empreitada global ou empreitada por preços unitários.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que tanto nas empreitadas por preço global quanto nas de preço unitário, é obrigatório o estabelecimento nos editais dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, com a fixação dos preços máximos (Acórdão 818/2007-Plenário, Acórdãos 3.702/2009-1a Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros). É firme também no sentido de que, em que pese o menor preço global ser decisivo na escolha da melhor proposta para a Administração, deve ser verificada também a compatibilidade dos preços unitários aos de mercado (Decisões ns. 253/2002 e 1.054/2001 e Acórdãos ns. 267/2003, 1.595/2006 e 1.387/2006, todos do Plenário). Esse entendimento firmado pelo TCU encontra-se registrado na Súmula nº 259/2010, que assim dispõe: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

A exigência de se definir critérios de aceitabilidade de preços unitários visa detectar e evitar a ocorrência de eventuais jogos de planilhas, artifício utilizado por quem propõe uma planilha de preços para obter benefícios futuros, como estabelecer preços mais altos para os serviços que ocorrem mais cedo e para aqueles com quantitativos subdimensionados, bem como preços mais baixos para serviços superdimensionados, para depois ganhar vantagens em aditivos.

Por oportuno, cabe destacar que a Advocacia Geral da União – AGU emitiu a Orientação Normativa nº 05/2009, com a seguinte recomendação: “na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global”.

#### **g) vedada a participação de empresa em recuperação judicial.**

Verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame no item 03.04.08 e 04.05.01 que restringem a participação de empresa em processo de falência ou em recuperação judicial sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

A certidão negativa de recuperação judicial é exigível por força do art. 31, II, da Lei 8.666, de 1993, porém a certidão positiva não implica a imediata inabilitação, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação realizar diligências para avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira. A empresa em recuperação judicial ou extrajudicial com plano de recuperação homologado judicialmente, pode participar de licitações públicas, devendo demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira (PARECER AGU nº 04/2015/CPLC/DEPCON5U/PGF/AGU, 12/05/2015 e acórdão TCU nº 8272/2011 – 2 Câmara).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

#### **“a) Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.”**

**JUSTIFICATIVA:** A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica na medida em que nas contratações de serviços comuns de engenharia civil, perfeitamente pertinente e compatível para empresas atuantes do ramo licitado, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, às quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-

*financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.*

*O impedimento à participação de empresas constituídas sob a forma de consórcio não trouxe prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.*

*Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 33 que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, pelos motivos já expostos, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.*

*Vejamos:*

*Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:*

*I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;*

*II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;*

*III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;*

*IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;*

*V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.*

*§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.*

*§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.*

*O Tribunal de contas da União - TCU manifesta pensamento de que a admissão de consórcios em Licitações que farão parte do cotidiano da Administração não é necessário.*

*Vejamos:*

*No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais*

*apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão. Acórdão 2295/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator)*

*A aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei no 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre justificada. Acórdão 566/2006 Plenário (Sumário).*

*Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei no 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário) 1.7.1. Vedaçāo à participação de empresas em consórcio: a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 33, caput, da Lei 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo, conforme entendimento pacificado na jurisprudência do Tribunal de Conta da União (Acórdãos 1.636/2006 e 566/2006, ambos do Plenário). Acórdão 2869/2012-Plenário item 1.7.1*

*Faz -se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:*

*"(...) Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União: "Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante... A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei n° 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão n° 2.813/2004-1º Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) ) vemos que é praticamente comum a não- aceitação de consórcios (...)" (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7a edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)*

*Assim, evidencia-se que a vedação à participação de consórcios, expressa no subitem 03.04.01 do Edital da Tomada de Preços n° 004/2016, para o caso concreto em análise, visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluios/carteis para manipular os preços nas licitações, levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.*

*Por fim, não há que se falar que a vedação à participação de consórcios caracterizou a restrição do caráter competitivo do certame.*

**b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

**JUSTIFICATIVA:** No que se refere a este item, necessário esclarecer que a visita técnica perfaz requisito de qualificação técnica indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada.

Além de ser fundamental para a adequada execução do contrato a ser firmado com a licitante vencedora, a exigência de realização de visita técnica encontra respaldo na Lei Federal nº 8.666/93.

Veja-se o que prevê o artigo 30, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;"

Não há dúvidas, portanto, de que dentre os restritos documentos relativos a qualificação técnica que poderão ser exigidos dos licitantes, o atestado de visita técnica, a ser fornecido por agente público da Administração licitante, é expressamente admitido como exigência editalícia.

Na mesma linha, tem-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto:

"A exigência de vistoria encontra amparo tanto na Lei nº 8.666/1993, quanto na jurisprudência do Tribunal de Contas da União." (Decisão 783/2000-Plenário, TC 010.295/2000-9, Rel. Min. Adylson Motta, Sessão de 20/09/2000)

"O art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, e o art. 15, inciso VIII, da IN MPOG nº 02/08, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, pela Administração, dão amparo legal a exigência editalícia de vistoria obrigatória, a ser realizada pelos licitantes em até três dias úteis antes da data estipulada para abertura da licitação (letra A). Considero razoável as alegações (...) de que as instalações, sistemas e equipamentos objeto do certame licitatório possuem características, funcionalidades, idades e estados de conservação que somente a descrição técnica não se faz suficientemente clara para determinar as grandezas que serão envolvidas para suas manutenções e, consequentemente, assegurem que o preço oferecido pela licitante seja compatível com as reais necessidades do órgão. A imprescindibilidade da vistoria foi justificada no projeto básico e sua exigência insere-se na esfera discricionária do administrador." (Acórdão 727/2009-Plenário, TC 001.136/2009-7, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 15/04/2009)

"(...) a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação". (Acórdão 234/2015-Plenário, TC 014.382/2011-3, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 11/02/2015)

O TCU ressalta, ainda, os impactos da visita técnica nas propostas dos licitantes, o que reflete a sua necessidade para que se obtenha a contratação mais vantajosa para a Administração:

"11.1.3.1. A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais.

*11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.*

*11.1.3.3. A exigência de realização de visitas técnicas ou vistorias aos locais de execução dos serviços como critério de habilitação de licitantes já foi considerada abusiva pelo Tribunal em algumas ocasiões, por ausência de previsão legal. Segundo essa linha de entendimento, a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços basta à Administração como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas (Acórdão 409/2006-TCU-Plenário).*

*11.1.3.4. Em outras ocasiões, o Tribunal admitiu a visita técnica como critério de habilitação, desde que tal exigência não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (Acórdãos 2028/2006-TCU-1º Câmara e 874/2007- TCUPlenário). No Voto condutor do Acórdão 874/2007-TCU-Plenário, defendeu-se até a possibilidade de que os próprios participantes definam a forma de realização das visitas. Em outros julgados, a exemplo do Acórdão 1687/2008-TCU-Plenário, admite que a realização de vistorias técnicas está amparada no inciso III do art. 30 da Lei 8666/1993 e no art. 14 do Decreto 5450/2005 e apenas é fixada em editais quando as peculiaridades do objeto a justificam.*

*11.1.3.5. Embora o Tribunal não perfilhe do mesmo entendimento, há vozes na doutrina que defendem a tese de que o inciso III do art. 30 da Lei 8666/93 contempla regra inútil. De acordo com Marçal Justen Filho, não se pode inferir que o conhecimento das peculiaridades do objeto autoriza alguma presunção acerca da qualificação técnica. As condições técnicas do licitante independem de requisitos formais e burocráticos dessa ordem.*

*11.1.3.6. Em contraponto à tese de Marçal Justen Filho, o Tribunal assevera que não é incomum o fato de os interessados, após a adjudicação do objeto, pleitearem aditivos contratuais perante a Administração sob a alegação de desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição da área na qual prestariam os serviços ou entregariam o objeto. Daí a necessidade de a Administração se proteger desses artifícios. Não é outro o objetivo do inc. III, do art. 30 da Lei 8.666/93 e também do art. 14 do Decreto 5450/2005. Contudo, a necessária proteção deve ser sopesada com outros princípios a saber: isonomia, restrição ao caráter competitivo, obtenção da proposta mais vantajosa, ampla participação no certame, todos presentes da Lei 8666/93 e também nos normativos que regulam o pregão (Acórdão 295/2008-TCU-Plenário)." (Acórdão 4968/2011-Segunda Câmara, TC-023.890/2010-0, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 12/07/2011)*

Ainda quanto à razoabilidade de se exigir dos licitantes visita técnica ao local de prestação do objeto licitado, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG, foi enfático:

"No tocante à obrigatoriedade da apresentação de atestado de visita técnica, prevista no item 4.8.2.1 e no item 7.1.5 do edital (fls. 46 e 51), também não se constata nulidade no edital. Na verdade, conforme consta do edital, a visita técnica tem como único objetivo possibilitar aos responsáveis das empresas licitantes "vistoriar as localidades onde serão executados os serviços" (item 4.8.2 - fl. 46). Pergunta-se: qual o prejuízo da impetrante em acompanhar a vistoria técnica e verificar as condições e locais de realização dos serviços que pretende prestar? Não se vislumbra sequer a razão da impetrante questionar a referida exigência, na medida em que a empresa que pretende prestar serviço de transporte público no Município de Uberlândia deve ter conhecimento das peculiaridades municipais. O fato é que a impugnação da validade da visita técnica chega a ser absurda." (Ap Cível/Reex Necessário 1.0702.07.353033-0/001, 4a Câmara Cível, Rel. Des.(a) Moreira Diniz, julgado em 19/06/2008)

*Nesses termos, e considerando que todos os licitantes devem comprovar ter aptidão técnica para a execução do objeto licitado, bem como demonstrar o conhecimento das áreas de execução das obras e prestação dos serviços, é razoável que se exija, também, que cada um dos integrantes, no caso de licitantes participantes em consórcio, comprove ter tomado igual conhecimento dos sistemas.*

*Além disso, as visitas eram agendadas conforme possibilidade do licitante, não havendo data pré-agendada, restando demonstrado que a visita não restringiu o caráter competitivo do certame.*

*Vejamos os subitens 03.06 e 04. 12.08do referido Edital:*

**03.06 - VISITA TÉCNICA:**

*03.06.01 - Todo licitante deverá visitar o local da obra, cuja comprovação far-se-á por meio de atestado assinado por engenheiro designado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA/MT. A licitante deverá ainda prestar declaração obedecendo ao Modelo de Declaração de Visita ao Local da Obra do ANEXO III.*

*03.06.02 - A referida visita deverá ser efetuada por um Representante legal ou Engenheiro Civil Responsável Técnico da Licitante.*

*03.06.03 - A visita ao local da obra dar-se-á em local definido nas Informações Complementares do ANEXO I deste Edital, onde estará um Engenheiro da PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA/MT para acompanhar o interessado e atestar o seu comparecimento. Outras informações a respeito poderão ser obtidas pelo telefone (66) 3438-3362.*

*(...)*

*04.12.08 - Declaração de que a Licitante visitou o local das obras, recebeu todos os documentos constantes do Edital, e tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações, objeto da licitação, inteirando-se das condições técnicas e da complexidade dos mesmos, subscrita pelo responsável técnico;*

*Tal exigência se justifica, sobretudo, porque não há como cingir o conhecimento sobre o local de prestação do objeto licitado. Ademais, além de estar prevista na legislação de regência, a necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica por cada um dos participantes do consórcio adequa-se ao interesse público, visando à adequada prestação das obras e serviços licitados.*

*Dessa forma, conclui-se que as disposições dos itens 03.06 e 04.12.08 são lícitas e encontram justificativa diante da extensão e complexidade do objeto licitado.*

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

**JUSTIFICATIVA:** No que se refere a este item, temos que discordar do apontamento, vez que tal exigência é a reprodução literal ao artigo 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93.

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação.

**JUSTIFICATIVA:** Quanto a esse apontamento, temos que discordar, vez que embora a previsão da impugnação fosse por meio físico, a Comissão Permanente de Licitações sempre aceitou manifestação encaminhada via email, não havendo que se falar em restrição à competitividade no certame em referência. Além disso, as empresas possivelmente prejudicadas nunca manifestaram qualquer insurgência tanto na via administrativa quanto na via judicial.

e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.

**JUSTIFICATIVA:** O Tribunal de Contas da União ao aprovar o enunciado da Súmula nº 289 que consolida entendimento diversas vezes, tem adotado em sua jurisprudência sobre a demonstração da capacidade financeira dos licitantes:

*A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.*

*Os documentos passíveis de serem exigidos como forma de medir a qualificação econômico-financeira dos licitantes encontram-se dispostos no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Em outras palavras, a Lei de Licitações apresenta uma lista do que pode ser exigido para aferir as condições econômicas do futuro contratado na tentativa de resguardar o correto cumprimento do contrato.*

*Nesse sentido, desde que devidamente justificado, a Administração pode exigir a comprovação de índices contábeis mínimos como critério de avaliação da capacidade financeira do licitante. Todavia, não pode exigir valores mínimos de faturamento anteriores à adjudicação, bem como índices rentabilidade ou lucratividade, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº 8.666/93:*

Art. 31. (...)

§ 1º. A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (...)

5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Vale notar que os dispositivos acima mencionados e o texto da Súmula-TCU nº 289 decorrem do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual o processo de licitação pública "somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Portanto, não houve a devida justificação, por um lapso da comissão de licitação, mas os índices contábeis foi disponibilizado no edital do certamente unicamente com o objetivo da garantia o cumprimento das obrigações contratuais, devido a complexidade da obra a ser licitada, e que exige uma qualificação econômica financeira de liquidez.

**f) Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação.**

**JUSTIFICATIVA:** Em que pese, no edital não existir critérios de aceitabilidade de preços unitários, tem o preço referencial que não pode ser ultrapassado nos seus valores e é uma prática comum utilizar esta metodologia, pois As propostas, para serem aceitas, devem estar de acordo com o ato convocatório que deve estabelecer de forma clara todos os critérios, principalmente quanto à aceitabilidade e forma de apresentação das propostas.

O TCU decidiu que se "Estabeleça em seus instrumentos convocatórios, em atenção ao princípio do critério objetivo de julgamento das licitações, critérios objetivos de aceitabilidade das propostas das licitantes, tanto para o preço global como para os preços unitários. Acórdão 1324/2005 Plenário".

A Orientação Normativa nº 5 da AGU, assim também disciplinou o assunto:

*O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores de mercado.*

No acórdão 1.684/2003 - Plenário da Corte de Contas, foi consignado que "a diferença entre critério de aceitabilidade e preço máximo é que se o licitante apresenta proposta com preço máximo um centavo além daquele indicado pela administração pública, essa proposta deve ser desclassificada". Quando se trabalha com critério de aceitabilidade, ao contrário, é comum os próprios editais dizerem, indicarem: eis o preço unitário, eis o preço padrão, e serão admitidas variações de até quinze por cento, de até vinte por cento, com base naquele preço unitário adotado não como preço máximo, mas de aceitabilidade. E, eventualmente, as próprias comissões de licitações podem admitir eventuais até extrações desses limites, desde que justificados. Isso que significa falar em critérios de aceitabilidade de preço unitário.

Deste modo, o município ainda que em seu preço referencial quantificando o valor máximo por preço unitário, atentara nas próximas licitações um melhor detalhamento de critérios de aceitabilidade do preço unitário.

**g) Vedaçāo à participação de empresa em recuperação judicial.**

**JUSTIFICATIVA:** A recuperação Judicial é um instituto novo em nosso ordenamento jurídico, para tanto, pode a Administração solicitar a apresentação dos seguintes documentos, nos termos da Lei 8.666:

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por

índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

**II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; (grifamos)**

Cabe registrar sobre o tema que a Lei 11.101/2005 revogou o Decreto-Lei 7.661/45, criando o instituto da recuperação judicial e extrajudicial e extinguindo o da concordata. A Lei 8.666, no entanto, não teve seu texto alterado para acompanhar essa inovação legislativa.

Nesse compasso, muitos doutrinadores administrativistas defendem que, apesar de na Lei 8.666/93 ainda constar o termo concordata, deve tal diploma ser interpretado de acordo com as determinações da atual Lei de Falências, isto é, deve ser exigido como requisito de qualificação econômico-financeira a certidão negativa de falência ou recuperação judicial e extrajudicial, citando-se, novamente, a lição de Justen Filho, o qual, mesmo reconhecendo que o novo instituto da recuperação judicial não se confunde com a da antiga concordata, defende que o mesmo tratamento dado pela Lei 8.666 a esta figura jurídica deve ser estendido àquela:

Anote-se que a normatização da insolvência das pessoas físicas e jurídicas exercentes de atividade empresarial passou a ser disciplinada pela Lei nº 11.101/2005, que revogou o antigo Dec.-lei nº 7.661. **Portanto, as disposições da Lei nº 8.666 devem ser adaptadas ao regime da atual Lei de Falências. Assim, por exemplo, as referências a 'concordata' devem ser interpretadas como referidas à recuperação judicial.**

(...)

A recuperação judicial (e extrajudicial), mecanismo introduzido em substituição à antiga concordata, desperta a atenção. Deve-se ter em vista que a recuperação judicial não é um novo nome para o mesmo instituto. Suas finalidades e seu regime jurídico são distintos dos da antiga concordata. No entanto, **afigura-se que o entendimento dos efeitos da concordata sobre a contratação administrativa deverá ser aplicado à recuperação judicial. Em primeiro lugar, mantém-se a presunção de insolvência relativamente ao sujeito que pleiteia a recuperação judicial. Esse é o aspecto fundamental, que conduz à inviabilização da contratação administrativa.** Esse é o fundamento pelo qual se reputa que também a recuperação extrajudicial se traduz em impedimento à habilitação para participar em licitação. (grifamos)

**Da mesma forma, orienta o Tribunal de Contas da União:**

No exame da documentação relativa à habilitação econômico-financeira deve ser observada a boa situação financeira do licitante para execução do objeto do certame. Para isso devem ser exigidos:

- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, obrigatórios e já apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de três meses da data de apresentação da proposta;

**- certidão negativa de falência ou concordata, ou de recuperação judicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;**

- certidão negativa de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física, quando for o caso;

- garantia, nas modalidades e critérios previstos no caput e § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, limitada a 1% do valor estimado do objeto da contratação." [5] (grifou-se)

" [VOTO]

54. Ainda em relação à qualificação econômico-financeira, o grupo de estudos propôs também que a administração exija que os licitantes apresentem "certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante". A então 3<sup>a</sup> Secex entende que essa exigência não é cabível, pois extrapola o que prevê a Lei 8.666/93, cujo art. 31, inciso II, tem a seguinte redação: "certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física".

55. A esse respeito, o Tribunal já analisou situação semelhante no âmbito do TC 025.770/2009-7. Naquela oportunidade questionou-se exigência de certidão negativa de recuperação judicial e de recuperação extrajudicial. O Tribunal entendeu legítima essa exigência, pois conforme apontado pelo Ministro André Luis de Carvalho, relator daquele processo, tal certidão "substitui a certidão negativa da antiga concordata em situações surgidas após a edição da lei" (item 24 do voto). Ressalte-se, ainda, que em outras situações o Tribunal se deparou com requisito semelhante e não fez qualquer restrição a respeito (Acórdãos 1.979/2006, 601/2011, 2.247/2011, 2.956/2011, todos do Plenário).

## [ACÓRDÃO]

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008: (...)

9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:

(...)

**9.1.10.4 apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.** (TCU. Acórdão 1214/2013. Plenário)

Aliás, a própria Lei 11.101/2005 não exime que sejam apresentadas certidões negativas para a contratação com o Poder Público por aqueles que pleiteiam sua recuperação judicial:

"Art. 52. Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:

(...)

**II - determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerce suas atividades, exceto para contratação com o Poder Público ou para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, observando o disposto no art. 69 desta Lei.**

Portanto, o nosso entendimento é que a Administração, salvo melhor juízo, deve em suas licitações exigir a certidão negativa de pessoas jurídicas em processo de falência ou de recuperação judicial e extrajudicial, já que este é justamente um dos requisitos de habilitação que demonstra a capacidade econômico-financeira do licitante".

## Análise do Controle Interno

### a) Vedaçao em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.

Quanto à vedaçao de participação de empresas em consórcio, questionou-se a falta de motivação. Nesse sentido, a possibilidade de participação ou não de consórcios de empresas em processo licitatório é uma decisão discricionária da administração pública. Nos termos do *caput* do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição

à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo.

De acordo com o princípio da motivação, a Administração Pública deve fundamentar suas decisões que restrinjam ou limitem direitos, inclusive as discricionárias. Além disso, o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 preconiza que é vedado aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

**b) Exigência indevida de declaração de visita ao local da obra como requisito de habilitação.**

A Jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União é no sentido de que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame.

O argumento apresentado pelo gestor de que a exigência era indispensável para a adequada compreensão do objeto licitado, servindo ainda para evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e das peculiaridades da obra a ser realizada, contraria entendimento pacificado na Corte de Contas, visto que o TCU orienta que é descabida tal exigência, sendo, inclusive, considerada cláusula editalícia restritiva, conforme se pode constatar nos Acórdãos TCU nºs 2638/2007, 983/2008, 1264/2010, 1599/2010 e 2572/2010, todos do Plenário.

Ressalta-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Quanto à necessidade de visita ao local da obra, a jurisprudência do TCU tem firmado posição de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Ressalta-se que a supressão da exigência de declaração de visita ao local da obra não impede a licitante de efetuar visita ao local da obra, caso o responsável técnico da empresa julgue necessário reunir informações adicionais das condições locais para o completo entendimento do empreendimento licitado.

**c) Exigência indevida de comprovação em possuir em seu quadro permanente, na data de abertura dos documentos de habilitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.**

A justificativa apresentada pelo gestor é de que a exigência advém de reprodução literal ao artigo 30, § 1º, I da Lei nº 8.666/93. Entretanto, o item 04.12.02.2 do edital restringe o alcance do *quadro permanente* da licitante à comprovação por meio de *CTPS ou Registro de Empregado*.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhistico ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame.

Nesse sentido, a exigência de qualificação técnica, de profissional de nível superior pertencente ao quadro permanente do licitante, tal qual ocorreu no edital de licitação em

análise, impôs um ônus desnecessário às empresas que participaram do certame, na medida em que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações.

Esse entendimento encontra-se cristalizado na Súmula nº 272/2012 do TCU, que assim dispõe "no edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato."

Destaque-se, ainda, que a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que no processo de licitação pública "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

**d) Previsão de impugnação de edital somente mediante protocolo do pedido junto à Comissão de Licitação.**

Embora a afirmação do gestor de que a CPL sempre aceitou manifestação encaminhada via *email* não afasta a restrição à competitividade imposta no edital do certame em referência, em que pese a participação de uma única empresa interessada que se consagrou vencedora. Tal fato reforça o potencial restritivo ao caráter competitivo apontado acima e que vai ao encontro do entendimento do Tribunal de Contas da União.

**e) Ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório.**

Por um lapso da comissão de licitação, conforme manifestação, o gestor reconhece a ausência de justificativa da exigência de índices contábeis no processo licitatório, embora tenha havido a disponibilização dos índices no edital.

**f) Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação.**

Conforme jurisprudência do TCU e AGU, critérios de aceitabilidade de preços unitários nas obras e serviços de engenharia é uma obrigação do gestor e deve estar consignada no edital de licitação. Não obstante o gestor tenha definido no processo de licitação referenciais máximos para os preços unitários, os quais foram adequadamente aplicados na análise das propostas de preços das empresas licitantes, é importante consignar essa exigência no edital, com vistas a garantir maior transparência no critério de julgamento e obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Cabe registrar que a previsão de critérios de preços unitários e globais nos editais de licitações, muito além de ser uma mera formalidade, é uma formulação acertada do legislador para evitar que os licitantes procedam à manipulação dos preços de suas propostas com vista a levar vantagens futuras decorrente de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou, ainda, acréscimos de serviços por deficiência de projeto, explorando com preços mais altos aqueles que poderão ser acrescidos e com preços mais baixos outros que podem ser suprimidos, utilizando-se do conhecido "jogo de planilhas" para conseguir seus objetivos. Assim, esta prática deve ser evitada com a elaboração de instrumentos convocatórios com previsões de critérios de julgamentos das propostas considerando como máximo tanto os preços unitários quanto o global estimados pela Administração, atuando desta forma para prevenir as investidas fraudulentas do setor privado contra o interesse público.

**g) vedada a participação de empresa em recuperação judicial.**

A apresentação de certidão negativa de recuperação judicial para contratação com o Poder Público pode ser exigida como qualificação econômico-financeira, porém a certidão positiva não implica a imediata inabilitação, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação avaliar

a real situação de capacidade econômico-financeira da empresa por meio de diligências e de análises dos demais requisitos.

Quando a empresa está com sua recuperação deferida, há plausibilidade de que haja viabilidade econômico-financeira, em particular se houver previsão no plano da participação da empresa em contratações públicas.

### **2.2.3. Ausência de requisitos para subcontratação.**

#### **Fato**

O item 12.3.2 do Edital da Tomada de Preços nº 04/2016 estabelece a permissão, a critério exclusivo da Prefeitura, de subcontratação do objeto da licitação em até 30%, em regime de responsabilidade solidária.

Conforme Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4<sup>a</sup> edição, 2010, a subcontratação consiste na entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado item, etapa ou parcela do objeto avençado.

A referida publicação registra, ainda, que é permitido ao contratado, pela Lei de Licitações, subcontratar parte do objeto. Nada obstante, aceita a subcontratação, deve a Administração exigir do subcontratado a apresentação dos documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, idoneidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Ao decidir pela possibilidade de subcontratação e quais partes do objeto poderão ser subcontratadas, a Administração deve levar em conta práticas usuais adotadas no mercado e o interesse público subjacente à contratação.

Conforme Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4<sup>a</sup> edição, 2010, esse tratamento diferenciado apenas poderá ser concedido quando:

1. Existir regulamentação específica na esfera legislativa para o ente no qual se insere o órgão ou entidade contratante;
2. For expressamente previsto no ato convocatório;
3. For vantajoso para a Administração e não representar prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado;
4. Houver, no mínimo, três competidores que se enquadrem na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sediada na região ou no local da licitação, com capacidade para cumprir as exigências do ato convocatório;
5. Não se enquadrar nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.

Embora tenha se verificado no Edital a exigência para que o subcontratado apresentasse documentos de habilitação requisitados na licitação, especialmente quanto à regularidade jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, não foi verificado a existência de regulamentação específica na esfera legislativa para o ente no qual se insere o órgão ou entidade contratante; não se verificou justificativas demonstrando ser vantajoso para a Administração e não representar prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado; e não se

verificou a indicação de haver, no mínimo, três competidores que se enquadrem na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sediada na região ou no local da licitação, com capacidade para cumprir as exigências do ato convocatório.

Nesse sentido, cabe à contratante dispor adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão 265/2010 Plenário do TCU).

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 381/GAB/17, de 11 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina/MT apresentou a seguinte manifestação:

**“JUSTIFICATIVA: Nos artigos 72 e 78 da Lei de Licitação foram prescritas normas quanto à subcontratação, nos contratos administrativos precedidos de licitação ou dela dispensado/inexigível, senão vejamos:**

**Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.**

**Art. 78. Constituem motivo para a rescisão do contrato:**

**(...)**

**VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contrato com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;**

Com base nessas normas, discute-se no ordenamento brasileiro se é legal que a Administração Pública aceite a subcontratação, sub-rogação, cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, do contratado, desde ou ainda que admitidas no edital e contrato.

Após conhecer esses institutos, conclui-se este estudo com base no princípio da legalidade, que para a Administração Pública significa "fazer apenas o que está autorizado por lei", sob pena de infração ao regime democrático de direito. Nesse sentido, já manifestou o Egrégio Tribunal de Contas da União:

**Subcontratação - associação de servidores**

**Nota: o TCU entendeu que é ilegal a subcontratação sem previsão no edital mesmo para associação de servidores.** Fonte: TCU. Processo nº 018.257/95-0. Decisão nº 305/1996 - Plenário.

**Subcontratação - ilegalidade**

**Nota: o TCU determinou que quando da realização de licitação com recursos federais, fosse observada a vedação de subcontratar insculpida no inciso VI do art. 78 da lei nº 8.666/93.** Fonte: TCU. Processo nº TC-016.726/2003-0. Acórdão nº 1.368/2004 - Plenário. - 9 -

**Subcontratação - sem previsão editalícia TCU orientou: "... observar, quando da realização de obras e/ ou serviços, as disposições contidas no art. 72 da Lei nº 8.666/93 com relação à subcontratação, promovendo a rescisão do contrato, quando for o caso, nos termos do art. 78, inc. VI da supracitada lei, sob pena de aplicação da penalidade prevista no art. 82 da mesma Lei."** Relator observou: "Restou comprovada nos autos a ocorrência de subcontratação ilegal, em face da inexistência de previsão expressa no edital e respectivo

**contrato da possibilidade de terceirização.** Esse fato constitui violação ao art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93. Diante dessa constatação, o Tribunal aplicou ao responsável a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92. Entendo ser tal contratação violadora do princípio da segregação de funções, além de imoral sob todos os aspectos." Nota: TCU aplicou multa de R\$ 5.000,00 (nov/2004). Fonte: TCU. Processo nº TC-003.736/2001-1. Acórdão nº1.663/2004 - Plenário.

*Deste modo, o Município de Nova Xavantina em sua licitação previu no seu edital, a possibilidade da subcontratação, sem contudo, elencar os requisitos necessários, porém não houve nenhum prejuízo, uma vez que a obra foi realizada sem contratação de uma terceirizada, deste modo, já foi expedido orientação a Comissão de Licitação para que nas próximas licitações prever os requisitos necessários para a subcontratação."*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação o gestor informa que a ausência de requisitos para subcontratação não trouxe nenhum prejuízo, uma vez que a obra foi realizada sem contratação de uma terceirizada, e que já foi expedido orientação a Comissão de Licitação para que nas próximas licitações preveja os requisitos necessários para a subcontratação.

Não obstante a informação das providências adotadas ou em andamento, não restou demonstrado por meio de documentos a realização dos referidos procedimentos, especialmente para a regulamentação específica na esfera legislativa do município, para o caso de haver futuro interesse em permitir o instituto da subcontratação. A formalização de orientações e determinações se faz desejável devido à formalidade que devem ser observadas na prática de certos atos administrativos.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes às transferências voluntárias.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: presença de cláusulas restritivas no edital de contratação da obra, ausência de requisitos para subcontratação e falta de manutenção e conservação da praça.