



Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V05º  
Ciclo

Número do Relatório: 201800725

## Sumário Executivo

### Mossoró/RN

#### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre as Ações de Governo executadas pela Prefeitura Municipal de Mossoró/RN, Secretaria Estadual de Saúde, Comunidade de Saúde de Mossoró e pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN, na área Geográfica do Município de Mossoró, em decorrência do 5º ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município relativos ao período escopo dos exames indicado individualmente em cada ação de controle, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 05 a 09 de março de 2018.

#### **As ações de governo examinadas por ocasião da fiscalização foram:**

##### Ações executadas pela Prefeitura:

- Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos.
- Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE).
- Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde.
- Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

Ação executada pela Comunidade de Saúde de Mossoró:

- Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde.

Ação executadas pela Secretaria Estadual de Saúde:

- Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade

Ação executada pela UERN:

- Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais

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 e aplicação de questionários.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pelo CGU. Ressalte-se que este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações do Relatório.

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	259815
<b>Índice de Pobreza:</b>	55,28
<b>PIB per Capita:</b>	12.521,74
<b>Eleitores:</b>	149398
<b>Área:</b>	2110

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

**Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:**

<b>Ministério</b>	<b>Programa Fiscalizado</b>	<b>Qt.</b>
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	3
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3
MINISTERIO DAS CIDADES	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 16 de julho de 2018, 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 a fiscalização, foram constatadas situações relativas à aplicação dos recursos federais examinados, conforme se observa a seguir.

### Ações executadas pela Prefeitura:

Analizada a ação de Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos, verificou-se a existência de diversas cláusulas restritivas no edital de licitação da Concorrência nº 17/2010.

Na execução da ação de Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, foram verificadas diversas impropriedades no tocante ao controle de estoque de medicamentos nos exercícios de 2016 e 2017.

Quanto a ação de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, foi verificada a ausência de comprovação de gastos com manutenção de veículos no valor de R\$ 64.160,72.

### Ação executada pela Comunidade de Saúde de Mossoró:

A ação de Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, a Comunidade de Saúde de Mossoró ainda não teve seu montante de recursos na ordem de R\$ 412.905,42, depositados em conta corrente específica do convênio, utilizados. Esse fato se deve a não conclusão de processo licitatório para escolha de fornecedores.

### Ação executadas pela Secretaria Estadual de Saúde:

Na execução da ação de Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade no Centro de Diálise de Mossoró - CDM, a principal constatação foi o Pagamento em duplicidade em favor do CDM, acarretando prejuízo de R\$ 1.227.998,24 de recursos do SUS.

### Ação do Ministério da Educação executada pela UERN:

Na execução da ação de Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais foram identificadas restrições à competitividade nas Tomadas de Preço nº 04, 05 e 06/2014.

**Ordem de Serviço:** 201800263

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Unidade Examinada:** MOSSORO GABINETE PREFEITO

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 09 de março de 2018 sobre a aplicação dos recursos do Programa de Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica na Prefeitura de Mossoró/RN.

A ação de fiscalização objetivou confirmar se, no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2017, houve conformidade na execução dos principais gastos efetuados contra a conta específica quanto à adequabilidade dos preços praticados.

No intuito de identificar qual o tipo de alimento (elemento contábil de despesa) foi o mais representativo (volume financeiro) dentre todos os itens adquiridos, elaborou-se uma planilha com todos os itens comprados no exercício de 2016 (Os dados de 2017 ainda não estavam disponíveis para análise). Diante desse universo, identificou-se que o tipo de alimento intitulado “carnes e derivados” foi àquele mais consumido. Este estava presente em cerca de 80% dos gastos efetuados.

De acordo com essas informações, passou-se a percorrer o caminho de execução de despesa com a empresa identificada buscando confirmar a regularidade desses gastos.

Inicialmente, passou-se a avaliar a regularidade das licitações que antecederam tais aquisições assim como o preço praticado pelo fornecedor de “carnes e derivados”. Registre-se que essa avaliação se restringiu à licitação ocorrida em 2017, tendo em vista a descentralização financeira em 2016.

## 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

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## 3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, não foram identificadas falhas que comprometessem a legalidade do certame ou dos pagamentos avaliados.

**Ordem de Serviço:** 201800280

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 780656

**Unidade Examinada:** UERN

## 1. Introdução

Trata-se da verificação da regularidade da aplicação do recurso público federal repassado pelo FNDE, por meio do Convênio SICONV nº 780656/2012, no valor de R\$ 5.456.674,70, à Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – FUERN (CNPJ 08.258.295/0001-02), tendo por objeto a execução de obras de engenharia civil com a finalidade de auxiliar na manutenção da estrutura física da instituição, promovendo a melhoria e a qualidade do ensino de graduação e o aumento da oferta de vagas.

A fiscalização ocorreu no período de 5 a 9 de março de 2018 e concentrou-se nas obras ocorridas no prédio da Reitoria, no prédio do Almoxarifado da Faculdade de Ciências Exatas e Naturais - FANAT e no prédio da Comperve, localizadas no Município de Mossoró/RN, cujo montante de recursos auditados foi de R\$ 1.356.601,54. O escopo desta fiscalização compreendeu a realização de inspeção física, análise das planilhas orçamentárias e análise documental dos processos licitatórios. Os resultados dos trabalhos estão descritos a seguir.

## 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. Restrição à competitividade nas Tomadas de Preço nº 04, 05 e 06/2014.

## **Fato**

Na execução do Convênio SICONV nº 780656/2012, foram realizadas as seguintes Tomadas de Preço no exercício de 2014, conforme segue:

- Tomada de Preços nº 04/2014, cujo objeto foi a reforma da COMPERVE

Valor estimado: R\$635.317,77

Valor adjudicado: R\$628.362,61

Favorecido: JZR Construções Ltda. (CNPJ: 03.666.171/0001-42)

- Tomada de Preços nº 05/2014, cujo objeto foi reforma e restauração das salas do almoxarifado da UERN

Valor estimado: R\$246.516,47

Valor adjudicado: R\$245.909,13

Favorecido: PRM Empreendimentos e Construções Ltda.

- Tomada de Preços nº 06/2014, cujo objeto foi a reforma do prédio da Reitoria

Valor estimado: R\$303.758,57

Valor adjudicado: R\$301.590,34

Favorecido – PRM Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ: 02.535.031/0001-72)

Da análise dos editais das Tomadas de Preços nº 04, 05 e 06/2014, constatou-se que os editais contêm os mesmos requisitos de habilitação, e que os seguintes itens exacerbam a previsão legal, caracterizando restrição à competitividade. São excessivas as seguintes previsões editalícias:

### **1) Obrigatoriedade de apresentação de Certificado de Registro Cadastral para habilitação jurídica (item 5.1.1 dos editais)**

*“F. Certificado de Registro Cadastral - CRC, emitido pela FUERN, por órgão ou entidade pública Federal, Estadual ou Municipal, nos termos do disposto no art. 32 da Lei nº 8.666/93”.*

O entendimento do TCU exarado no Acórdão 2857/2013 – Plenário é que tal documento não pode ser exigido na habilitação, conforme segue:

*“É ilegal a exigência, como documento de habilitação, de certificado de registro cadastral (CRC). A faculdade legal de apresentação do CRC não pode se converter em obrigação, de forma a restringir a competitividade dos certames ao conjunto de empresas cadastradas”.*

## **2) Obrigatoriedade de apresentação de certidão para comprovação da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte para Habilitação jurídica (item 5.1.1 dos editais)**

*“D) No caso de microempresa ou empresa de pequeno porte: certidão expedida pela Junta Comercial ou pelo Registro Civil das Pessoas Jurídicas, conforme o caso, que comprove a condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos do artigo 89 da Instrução Normativa nº 103, de 30/04/2007, do Departamento Nacional de Registro do Comércio – DNRC”.*

Verifica-se que a exigência de certidão não encontra respaldo legal, uma vez que o artigo 11 do Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, assim menciona: *Art. 11. Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte dar-se-á nas condições do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em especial quanto ao seu art. 3º, devendo ser exigido dessas empresas a declaração, sob as penas da lei, de que cumprem os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, estando aptas a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos arts. 42 a 49 daquela Lei Complementar.* (Original sem grifos)

Mencione-se que os artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 são aqueles relativos às aquisições públicas, e que o teor do artigo 11 do Decreto nº 6.204/2007 foi recepcionado pelo atual Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, conforme transcrição abaixo:

*“Art. 13. Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como:*

*[...]*

*§ 2º Deverá ser exigida do licitante a ser beneficiado a declaração, sob as penas da lei, de que cumpre os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, microempreendedor individual, produtor rural pessoa física, agricultor familiar ou sociedade cooperativa de consumo, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos art. 42 ao art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006.*

Além da ausência da necessidade de exigência da Certidão Simplificada emitida pela Junta Comercial, observa-se que a exigência da declaração acima somente faz sentido para licitações exclusivas para microempresas ou empresas de pequeno porte, conforme se verifica em trecho do texto do relator do Acórdão TCU nº 1028/2010 – Plenário:



*“Analisando esta temática, argumenta Marçal Justen Filho que: ‘Em princípio, o ônus da prova do preenchimento do benefício dos requisitos para fruição do benefício é do interessado. Aquele que pretende valer-se das preferências contempladas na LC nº 123/06 deverá comprovar a titularidade dos requisitos necessários. Já o ônus dos fatos modificativos, impeditivos ou extintivos do direito do terceiro fruir os referidos benefícios recairá sobre quem arguir a existência de tais fatos’.”*

Do acima exposto conclui-se que não há que se exigir tal comprovação de todos os licitantes, mas somente daqueles que desejem e estejam aptos a usufruir dos benefícios da Lei, cabendo à Comissão de Licitação, caso observe que a declaração apresentada não encontra respaldo nos demonstrativos contábeis, impedir a fruição do direito.

### **3) Exigência de apresentação de certidões negativas para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista (item 5.1.4 dos editais)**

*“B. Certidão Negativa de Débitos junto a Previdência Social e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Instituto Nacional da Previdência Social – INSS;*

*D. Certidão Negativa Quanto à Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou Certidão Negativa Quanto à Dívida Ativa da União e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;*

*E. Certidão Negativa de Débito do Estado do domicílio ou sede do licitante*

*F. Certidão Negativa Quando à Dívida Ativa do Estado, expedida pela Procuradoria Geral do Estado, do domicílio ou sede do licitante. (quando a sede ou domicílio do licitante não fornecer a certidão, esta deverá ser substituída por declaração ou atestado equivalente, na forma da lei);*

*G. Certidão Negativa de Tributos Municipais, do domicílio ou sede do licitante.”*

É excessiva a exigência de apresentação de certidão negativa, uma vez que a Lei nº 8.666/93 exige a comprovação de regularidade, o que pode ser realizada por meio de apresentação de certidão positiva com efeitos de negativa, conforme se verifica no teor do Acórdão nº 1708/2003 – Plenário, que determina:

*“Para fins de licitação, a regularidade fiscal configura-se mesmo no caso de a licitante estar em débito com o fisco, contanto que em situação admitida como de adimplência pela legislação”.*

Tal entendimento resta consolidado, conforme se verifica no teor da Súmula nº 283 – TCU, que define:

*"Para fim de habilitação, a Administração Pública não deve exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação de obrigações fiscais, e sim prova de sua regularidade."*

**4) Exigência de apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público para comprovação de qualificação técnica, além das Certidões de Acervo Técnico expedidas pelo CREA (item 5.1.2 dos editais)**

*"B. Comprovação -da capacitação técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico - CAT, expedida pelo CREA ou CAU da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão da obra, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as **parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação**" (Grifos originais).*

(...)

*C. Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante apresentação de um ou mais atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público, em nome do licitante, relativos a execução dos serviços que compõem as parcelas de-maior relevância técnica e valor significativo da contratação".*

A exigência de atestado emitido por pessoa jurídica de direito público é restritiva, tendo em vista ser irrelevante para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional a qualificação do emissor do atestado, se de direito público ou privado. Ademais, as certidões de acervo técnico, previstas na alínea B, já seriam suficientes para comprovar a execução de obras similares.

Este é o entendimento consolidado do TCU acerca da matéria, conforme se verifica nos trechos dos seguintes acórdãos:

- Acórdão nº 1742/2016 – Plenário (resumo):

*"Ao apreciar a questão, explicou que a exigência de demonstração de capacidade técnico-operacional decorre da necessidade de se assegurar que a empresa licitante tenha condições de executar satisfatoriamente o objeto contratado, ou seja, **"que a empresa possa comprovar que já participou de contrato cujo objeto se assemelhava ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública** (a dragagem de um rio, neste caso) ". Por isso, prosseguiu, como regra, **"as exigências devem se limitar à comprovação de expertise na execução de obras e serviços similares ou equivalentes"**, não se vislumbrando, na obra em questão, razões que justificassem a exigência de experiência em determinado tipo de metodologia executiva. Lembrou o relator 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, (...) ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...) ’ (Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I)” (Original sem grifos).*

- Acórdão nº 1140/2005 – Plenário:

*“Os atestados devem mostrar que o licitante executou obras parecidas, e não iguais, em quantidade e prazos compatíveis com aquela que está sendo licitada. **Quaisquer outras exigências que limitem a competitividade são vedadas**” (Original sem grifos).*

- Acórdão nº 489/2012 – Plenário:

*“A Administração deve consignar, expressa e publicamente, os motivos de exigência de comprovação de capacidade técnica e demonstrar, fundamentadamente, que os **parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado**, a fim de assegurar a não ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame” (Original sem grifos).*

**5) Exigência de comprovação de vínculo entre a empresa e responsáveis técnicos ou membros da equipe técnica por meio de Carteira de Trabalho, cujo acervo tenha sido utilizado para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional da licitante (item 5.1.2 dos editais).**

*“B. Comprovação da capacitação técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico - CAT, expedida pelo CREA ou CAU da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão da obra, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as **parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação**.*

*B.1 Os responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica acima elencados deverão pertencer ao quadro permanente do licitante, na data prevista para entrega da proposta, entendendo-se como tal, para fins deste Edital, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato/estatuto social; o administrador ou o diretor; o **empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social**” (Original sem grifos).*

O parágrafo 1º do artigo 30 da Lei nº 8.666/93 limita as exigências de comprovação da aptidão para desempenho da atividade, conforme transcrição abaixo:

*“§ 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: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*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; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)” (Original sem grifos)*

O parágrafo 10º acrescenta:

*“§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)” (Original sem grifo)*

Uma vez que a lei não define a forma de comprovação de tal vínculo, estabelecendo somente que os profissionais indicados para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional devem participar da obra ou serviço, não é dada discricionariedade ao gestor público para estabelecer forma que restrinja esta comprovação.

Para melhor esclarecer a questão, transcreveremos a seguir, determinação feita pelo Tribunal de Contas da União, quando da emissão do Acórdão nº 2255/2008 – Plenário:

*“9.2.3. elimine a exigência de comprovação do vínculo existente entre o profissional responsável pela execução da obra e a empresa licitante exclusivamente por meio da apresentação de carteira de trabalho/livro de registro de funcionários, com vedação à participação de profissional contratado como autônomo ou trabalhador eventual (subitem 2.1.8, b do edital), posto que, conforme já pacificado em jurisprudência do TCU, são admitidas outras formas, a exemplo do contrato de prestação de serviços sem vínculo trabalhista regido pela legislação civil comum, desde que seja com tempo mínimo determinado;” (Original sem grifo).*

Acórdão nº 3148/2014 – Plenário

*“9.2. assinar prazo de quinze dias para que o município de Nilo Peçanha/BA adote as providências necessárias para a correção das irregularidades a seguir listadas, identificadas no edital da Tomada de Preços 004/2014 e que acarretam restrição à competitividade do certame, com fulcro no que estabelece o art. 71, IX, da Constituição Federal c/c os art. 45 da Lei 8.443/1992:*

*[...]*

*9.2.2. exigência de vínculo empregatício entre a licitante e o responsável técnico pela obra, para fins de qualificação técnica do licitante, o que contraria o disposto no art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/1993;” (Original sem grifo).*

**6) Exigência de declaração de visita ao local da obra, realizada pelo responsável técnico e atestada pelo servidor da UERN, como condição necessária para a qualificação técnica (item 5.1.2, alínea E e Anexo 5 do edital)**

- Item 5.1.2 – Documentos relativos à Qualificação Técnica

*“E. Declaração, conforme modelo Anexo 5 do Edital, de que o licitante, por intermédio de representante legal devidamente qualificado para esse fim, vistoriou os locais onde será realizada a obra, e declaração, conforme modelo Anexo 2 do Edital,*

*de que é detentor todas as informações para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”;*

- Anexo 5 – Modelo de Declaração de visita ao local da obra

*“Declaro, para os devidos fins, que o Sr \_\_\_\_\_, responsável técnico, CREA nº \_\_\_\_\_, da empresa \_\_\_\_\_, compareceu ao local onde serão executadas a Reforma e restauração de salas do almoxarifado da UERN, localizado na cidade de Mossoro/RN, em \_\_\_\_\_ de 2014, tendo tomado conhecimento de todas as informações e condições para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”.*  
*Local e data*

*Carimbo, nome e assinatura do representante legal, carteira de identidade e/ou CPF (número e órgão expedidor)*

*E*

*Carimbo e assinatura do responsável técnico  
Nº da carteira do CREA*

*Visto do servidor público da UERN”*

A restrição à competitividade foi caracterizada pela exigência de visita prévia e pela obrigatoriedade do visto do servidor da UERN na declaração de realização da visita, que era documento obrigatório para fins de comprovação da qualificação técnica. Este entendimento está consolidado em diversos julgados do Tribunal de Contas da União, conforme segue:

- Acórdão 641/2014 – Primeira Câmara

*“9.7.6. a exigência de visita prévia ao local da obra efetuada pelos responsáveis técnicos indicados para a licitação em data previamente definida, sem a demonstração da imprescindibilidade da visita mediante memorial próprio e devidamente fundamentado, contraria o disposto no art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, e no art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, bem assim à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1599/2010 e 2776/2011 – Plenário)”.*

- Acórdão nº 714/2014 - Plenário

*9.3.1 abstenha-se de inserir cláusula impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a observar o art. 3º, caput, e seu § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto;*

*9.3.2. abstenha-se de exigir atestados de visita técnica como requisito de habilitação do certame, em dissonância com o art. 30 da Lei 8.666/1993;*

**7) Exigência de certificação dos índices que comprovam a situação financeira do licitante (item 5.1.3 dos editais)**

*“B.4. A boa situação financeira do licitante será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), maiores ou igual a 1 (um), resultantes da aplicação das fórmulas abaixo, com os valores extraídos de seu balanço patrimonial;*

$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo prazo}}$

$\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo não circulante}$

$SG = \frac{\text{Ativo Total}}$

$\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo não circulante}$

$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}$

$\text{Passivo Circulante}$

*B.6. Os índices a que se referem subitem B4 devem ser apresentados em folhas separadas; calculados de forma clara e precisa pelo licitante, com os dados do balanço patrimonial apresentado no subitem B.1. e **certificados por contador ou profissional equivalente registrado no Conselho Regional de Contabilidade**” (Original sem grifos).*

A exigência de certificação dos índices por contador constitui uma exigência excessiva, uma vez que seu cálculo é realizado por meio de aplicação de fórmula simples, que consta do próprio edital. É consolidado o entendimento de que exigências adicionais quanto aos documentos de habilitação ou forma de apresentação caracterizam restrição ao caráter competitivo, conforme se verifica no enunciado do Acórdão nº 2993/2009 – Plenário:

*“A restrição do caráter competitivo, por exigências excessivas na qualificação técnica e na forma de apresentação dos documentos contábeis, pode implicar a anulação da licitação e contratação”.*

## **8) Restrição temporal para autenticação de documentos (item 5.2 dos editais)**

*“5.2. Os documentos deverão ser apresentados em original, ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por um dos membros da Comissão Permanente de Licitação da FUERN, mediante apresentação dos seus originais, **até 1(hum) dia anterior** a realização do certame” (Original sem grifos).*

A exigência de autenticação anterior à sessão de abertura da licitação constitui exigência excessiva, conforme se verifica no teor do Acórdão nº 1574/2015 – Plenário:

*“A imposição de restrição temporal para autenticação dos documentos de habilitação dos licitantes afronta o art. 32 da Lei 8.666/1993. A comissão de licitação pode realizar a autenticação dos documentos apresentados por meio de cópia na própria sessão de entrega e abertura das propostas, em atenção aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e em consonância com o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993”.*

Portanto, constatou-se que foram estabelecidos parâmetros de habilitação excessivos que caracterizam restrição à competitividade, que podem causar a ocorrência de licitação deserta e o baixo número de licitantes, conforme segue:

- Na sessão de abertura da Tomada de Preços nº 04/2014 realizada em 23/09/2014 compareceram apenas três licitantes, sendo que a licitante Antartida Refrigeração Serviços Técnicos e Construção Ltda. (CNPJ: 08.705.550/0001-18) foi inabilitada por cláusula exorbitante (apresentou declaração de visita ao local da obra sem a assinatura do engenheiro da FUERN). Foram habilitadas as empresas A & C Construções e Serviços Eireli (CNPJ: 04.693.484/0001-52) e J.Z.R Construções Ltda. (CNPJ: 03.666.171/0001-42), tendo sido declarada vencedora a última.

- Não apareceram interessados na sessão de abertura da Tomada de Preços nº 05/2014, realizada em 17/11/2014, tendo comparecido apenas dois licitantes na segunda convocação, realizada em 07/04/2015, sendo que um deles foi inabilitado (Eletroteq Instalações Elétricas e Mat Com Res e Predial Ltda. / CNPJ: 10.461.831/0001-14). O único habilitado e vencedor do certame foi PRM Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ: 02.535.031/0001-72); e

- Não apareceram interessados na sessão de abertura da Tomada de Preços nº 06/2014, realizada em 18/11/2014, tendo comparecido apenas dois licitantes na segunda convocação, realizada em 08/04/2015, sendo que um deles foi inabilitado (WSC Empreendimentos e Construções Ltda. / CNPJ: 03.231.417/0001-53). O único habilitado e vencedor do certame foi PRM Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ: 02.535.031/0001-72).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 196/2018, de 25 de junho de 2018, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN esclareceu preliminarmente que:

“Inicialmente, insta ressaltar que a UERN, o teor do que dispõe a Instrução Normativa nº 5, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, notadamente em seu art. 35, utiliza como base o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União - AGU para confecção dos seus editais de licitação, no intuito de conferir maior segurança jurídica ao procedimento, evitando, assim, cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam, indevidamente, o caráter competitivo do certame”.

No mesmo documento apresentou justificativas para cada uma das irregularidades apontadas, conforme segue:

1) Obrigatoriedade de apresentação de Certificado de Registro Cadastral para habilitação jurídica (item 5.1.1 dos editais)

“O art. 22, § 2º da Lei 8.666/93 dispõe que a “tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Destarte, com a existência de um cadastro previamente efetuado, a Administração visa dar maior celeridade ao certame licitatório, eliminando a fase de apuração quanto às qualificações necessárias ao licitante para, ao final do processo, firmar o contrato.

O art. 34, da Lei n. 8.666/93, combinado com seu § 2º, deixa clarividente que é faculdade do Gestor Público decidir se o cadastro prévio deve ser feito na unidade administrativa promotora do certame ou em qualquer órgão ou entidade pública, vejamos:

“Art. 32. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

(...)

§ 2º É facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registro cadastral de outros órgãos ou entidades da Administração Pública”.

Nesta esteira, os editais em análise não apresentam nenhuma irregularidade neste ponto, pois admitem que o Certificado de Registro Cadastral (CRC) seja emitido tanto pela FUERN como por Órgão ou Entidade Pública Federal, Estadual ou Municipal (item 5.1.1, F, dos editais), em claro acordo com os dispositivos legais.

Outrossim, resta evidente que, em virtude da peculiaridade do procedimento de Tomada de preços, o registro Cadastral é um requisito fundamental para a correta instrução processual, neste sentido entende a jurisprudência pátria, vejamos:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇO. PREVIA HABILITAÇÃO. CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL. OBRIGATORIEDADE. – A TOMADA DE PREÇO É MODALIDADE LICITATÓRIA QUE PRESSUPÕE A DEMONSTRAÇÃO DE PRÉVIA HABILITAÇÃO, QUE SOMENTE SE DÁ ATRAVÉS DO CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL, POR MEIO DO QUAL É POSSÍVEL AFERIR-SE A CAPACIDADE JURÍDICA, TÉCNICA E FUNCIONAL DO CANDIDATO LICITANTE, O QUAL NÃO ESTARÁ EXONERADO DA OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR O CRC, MESMO DIANTE DA FALHA DO EDITAL – REMESSA OFICIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (TRF – 5 – REOMS: 39821 CE 0003165-89.1994.4.05.0000, Relator: Desembargador Feeral Francisco Falcão, Data de Julgamento: 03/03/1994, Primeira Turma, Data de Publicação/; DJ DATA – 03/06/1994 página – 28729).

Portanto, em arrimo com os dispositivos legais e de acordo com o entendimento jurisprudencial citado, a exigência de Certificado de Registro Cadastral não vicia o procedimento”.

2) Obrigatoriedade de apresentação de certidão para comprovação da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte para Habilitação jurídica (item 5.1.1 dos editais)

“O relatório da CGU questiona a obrigatoriedade de apresentação da certidão para comprovação da condição de pequena empresa e empresa de pequeno porte, nos seguintes termos: “(...) Conclui-se que não há que se exigir tal comprovação de todos os licitantes, mas somente daqueles que desejem e estejam aptos a usufruir dos benefícios da Lei, cabendo à Comissão de licitação, caso observe que a declaração apresentada não encontra respaldo nos demonstrativos contábeis, impedir a fruição do direito” (nossos grifos).

Todavia, em nenhum momento os editais exigem a referida certidão para todos os participantes, mas tão somente daqueles que desejem usufruir dos benefícios legais advindo do enquadramento na condição de empresa de pequeno porte ou microempresa, vejamos:

“No caso de microempresa ou empresa de pequeno porte: certidão expedida pela Junta Comercial ou pelo Registro Civil das Pessoas Jurídicas, conforme o caso, que comprove a condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos do artigo 8º da Instrução Normativa nº 103, de 30/04/2007, do Departamento Nacional de Registro de Comércio – DNRC” (item 5.1 D dos editais da Tomada de preços 04, 05, 06/2014 da FUERN).



Noutra vertente, as exigências do edital, quanto à comprovação da qualidade de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, seguiram o modelo padrão da AGU, o qual, de acordo com os artigos 29 e 35 da Instrução Normativa nº 5, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é o que deve ser adotado no escopo de conferir maior segurança jurídica ao procedimento”.

3) Exigência de apresentação de certidões negativas para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista (item 5.1.4 dos editais)

“É na habilitação em que se analise a idoneidade dos licitantes, sendo um de seus requisitos, conforme disposto no art. 27 da Lei nº 8.666/93, a regularidade fiscal e trabalhista, que apontam a confiabilidade da empresa licitante e, conseqüentemente, corrobora que conseguirá executar o objeto.

Insta observar, contudo, que a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, como o próprio nome já diz, possui os mesmos efeitos da certidão negativa e, portanto, deve ser aceita a habilitação da licitante que apresentar certidão em tal condição, como inclusive, foi observado nas Tomadas de Preço nº 04, 05 e 06/2014.

Com efeito, o artigo 206 da Lei 5.172/1966 (CTN – Código Tributário Nacional) garante à “Certidão Positiva com Efeito de Negativa” os mesmos efeitos da “Certidão Negativa”, vejamos:

“Art. 205. A lei poderá exigir que a prova da quitação de determinado tributo, quando exigível, seja feita por certidão negativa, expedida à vista de requerimento do interessado, que contenha todas as informações necessárias à identificação de sua pessoa, domicílio fiscal e ramo de negócio ou atividade e indique o período a que se refere o pedido.

Parágrafo único. A certidão negativa será sempre expedida nos termos em que tenha sido requerida e será fornecida dentro de 10 (dez) dias da data da entrada do requerimento na repartição.

Art. 206. Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa”.

Portanto, não houve restrição à competitividade ao ser exigida apresentação de certidões negativas para a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, posto que aceitas também as certidões positivas em efeitos de negativa”.

4) Exigência de apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público para comprovação de qualificação técnica, além das Certidões de Acervo Técnico expedidas pelo CREA (item 5.1.2 dos editais)

“Em face do que dispõe o art. 30, II da Lei 8.666/93, a Administração Pública pode exigir, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de aptidão em atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e em seu § 1º preceitua que a comprovação de tal aptidão, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público OU privado.

Outro não é o entendimento dos julgadores pátrios:

“ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ATESTADO TÉCNICO. COMPROVAÇÃO. AUTORIA. EMPRESA. LEGALIDADE. Quando, em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, § 1º, II, caput, da Lei nº 8.666/93. É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade e eficiência, objetivando não só a garantir a segurança

jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção à pedra de toque do ato administrativo – a lei – mas com dispositivos que busquem resguardar a Administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa. Recurso provido (Resp. nº 44.750-SP, rel. Ministro Francisco Falcão, 1ª T, unânime, DJ de 25.9.00)”(sem grifo no original).

“Habilitação. Qualificação técnica. Capacitação técnico-profissional. Capacitação técnico-operacional. Concorrência. A estabilidade do futuro contrato pode ser garantida com a exigência de atestados de capacitação técnico-profissional aliada ao estabelecimento de requisitos destinados a comprovar a capacitação técnico-operacional nos termos do inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93 (TC-009.987/94-0, publicado no Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, 1995, vol. 11, p. 564) (grifos nossos)

Nesta esteira, os editais em análise exigiram:

Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante apresentação de um ou mais atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público, em nome do licitante, relativos à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação (item 5.1.2 dos editais da Tomada de preços 04, 05 e 06/2014 da FUERN) (grifos nossos).

Veja que a exigência de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público foi relativa à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação.

Portanto, em arrimo com os dispositivos legais e de acordo com o entendimento jurisprudencial citado, a exigência de atestado para a comprovação da capacitação técnico-operacional não vicia o procedimento”.

5) Exigência de comprovação de vínculo entre a empresa e responsáveis técnicos ou membros da equipe técnica por meio de Carteira de Trabalho, cujo acervo tenha sido utilizado para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional da licitante (item 5.1.2 dos editais).

“Questionou-se a exigência de comprovação de vínculo entre a empresa e responsáveis técnicos ou membros da equipe técnica por meio da Carteira de Trabalho, vez que a lei não define a forma de comprovação de tal vínculo.

Os editais em análise, ao listar os documentos relativos à qualificação técnica, dentre outros, exigiram:

“B. Comprovação da capacitação técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT, expedida pelo CREA ou CAU da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão da obra, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou o Registro de Responsabilidade – RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as **parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação.**

B.1 Os responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica acima elencados deverão pertencer ao quadro permanente do licitante, na data prevista para entrega da proposta, **entendendo-se como tal, para fins deste Edital, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato/estatuto social; o administrador ou o diretor; o empregado devidamente registrado em**

**Carteira de Trabalho e Previdência Social**” (item 5.1.2 B dos editais da Tomada de preços 04, 05 e 06/2014 da FUERN) (grifos nossos).

Percebe-se que o edital não se restringiu à exigência de carteira de trabalho como forma de comprovação de vínculo, sendo tal exigência, tão somente, e, relação à comprovação do vínculo de empregado”.

6) Exigência de declaração de visita ao local da obra, realizada pelo responsável técnico e atestada pelo servidor da UERN, como condição necessária para a qualificação técnica (item 5.1.2, alínea E e Anexo 5 do edital)

“Consoante dispõe o art. 30 da Lei nº 8.666/93, a Administração Pública pode exigir, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que a licitante realizou visita técnica no local onde serão cumpridas as futuras obrigações contratuais, em momento anterior à apresentação de sua proposta no certame.

No mesmo sentido, estabelece o art. 19, inc IV da Instrução Normativa nº 02, de abril de 2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, no âmbito da Administração Pública Federal:

“Art. 19 Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 49 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

(...)

IV – a exigência de realização de vistoria pelos licitantes, desde que devidamente justificada no projeto básico, a ser atestada por meio de documento emitido pela Administração;”

Analisando os dispositivos legais citados, conclui-se que a exigência de visita técnica do edital não afronta a lei e deve ser exigida quando o gestor, na fase de planejamento, verificar que tal requisito é de extrema importância para a perfeita execução do contrato.

Nos casos analisados, levando em consideração a complexidade dos objetos licitados, resta evidente que a exigência de visita técnica não ultrapassa o limite do razoável, inexistindo indícios que apontem a utilização do referido requisito para beneficiar alguma das licitantes, colocando em risco a competitividade do certame. Deste sentido, sustenta a jurisprudência pátria, vejamos:

ADMINISTRAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO. EDITAL. OBRIGATORIEDADE DE VISITA TÉCNICA. LEGALIDADE DA CLÁUSULA. DESCUMPRIMENTO POR PARTE DA EMPRESA. – Conforme consta no Edital publicado no Diário Oficial da União, as propostas seriam recebidas e abertas às 09:00 horas. Todavia, o Recorrente apenas compareceu 10 (dez) minutos depois. – Não bastasse o atraso, o Apelante descumpriu o item 4.5.4 do Edital, que tratava da obrigatoriedade da prévia realização de vistoria técnica. – Destaca-se que não qualquer ilegalidade na referida cláusula editalícia, tendo em vista que ela não ofende a qualquer os princípios norteadores do Lei nº 8.666/93. – A realização de visita técnica tem por objetivo aferir a qualificação dos concorrentes, não acarretando violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia. – Devido ao descumprido do Edital por parte da Recorrente, mostrou-se legítimo o ato que impediu o seu credenciamento. – Apelação improvida. (TRF-5 – AC: 429736 RN 0006535-13.2005.4.05.8400, Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias, Data de Julgamento: 10/11/2009, Segunda Turma, Data de Publicação; Fonte: Diário da Justiça Eletrônico – Data: 26/11/2009 – Página: 504 – Ano: 2009)

Portanto, no ponto em análise também não se observa vício que macule a legalidade dos procedimentos licitatórios em análise”.

7) Exigência de certificação dos índices que comprovam a situação financeira do licitante (item 5.1.3 dos editais)

“A comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa tem o objetivo de garantir ao órgão licitante que os produtos ou serviços serão fornecidos. Por sua vez, a possibilidade de exigência de índices contábeis por ocasião do procedimento licitatório está prevista nos §§ 1º e 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93. Nesta esteira, exigiram os editais questionados:

“B.4 A boa situação financeira do licitante será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente, maiores ou igual a 1 (um), resultantes da aplicação das fórmulas abaixo, com os valores extraídos de seu balanço ...

(...)

B.6 Os índices a que se referem B.4 devem ser apresentados em folhas separadas, calculados de forma clara e precisa pelo licitante, com os dados do balanço patrimonial apresentado no subitem B.1. e certificados por contador ou profissional equivalente registrado no Conselho Regional de Contabilidade” (item 5.1.3 B dos editais da Tomada de preços 04, 05 e 06/2014 da FUERN) (grifos nossos)

Nos termos do relatório preliminar analisado, “a exigência de certificação dos índices por contador constitui uma exigência excessiva”. Insta observar, contudo que o edital, ao preceituar que os índices referidos deveriam ser certificados por contador ou profissional equivalente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, não restringiu a certificação ao contador, mas a qualquer profissional da contabilidade registrado no Conselho respectivo.

8) Restrição temporal para autenticação de documentos (item 5.2 dos editais)

“A autenticação de documentos é uma providência de extrema importância, na medida em que é um ato apto a certificar que uma cópia de determinado documento confere com o seu original. Nas licitações públicas, a autenticação dos documentos é uma providência essencial e corriqueira, tendo em vista que não seria razoável exigir-se dos licitantes apenas a apresentação de documentos originais. É, portanto, um requisito essencial de validade dos documentos apresentados. Nesse sentido, dispõe o art. 32 da Lei 8.666/93:

“Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial”.

Questiona-se, contudo, a restrição temporal para a autenticação de documentos pela Administração (itens 5.2 dos editais). Deve-se, contudo, entender como razoável que seja estabelecido o momento adequado para a autenticação por servidor público, facultada pelo artigo referenciado, da documentação necessária à habilitação, desde que as condições e o prazo para tal sejam estabelecidos com precisão no instrumento convocatório, como foi feito no dispositivo editalício questionado”.

## **Análise do Controle Interno**

1) Obrigatoriedade de apresentação de Certificado de Registro Cadastral para habilitação jurídica (item 5.1.1 dos editais)

A obrigação de manter registro cadastral ou a faculdade de utilizar o registro de outra unidade não pode ser transformada em obrigatoriedade de apresentação do registro, uma vez que a Lei permite que todos os documentos necessários à habilitação sejam apresentados no momento

da licitação, conforme entendimento constante da Apelação em mandado de segurança AMS 36239 BA 96.01.36239-8 (TRF-1), abaixo transcrito. Assim, exigir a apresentação de Certificado constitui restrição à competitividade, uma vez que exclui possíveis licitantes e não contribui para a obtenção da melhor proposta para a administração.

**“Ementa:** ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA. TOMADA DE PREÇOS. **CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL - CRC.** SUBSTITUIÇÃO POR DOCUMENTOS DO ART. 28 DA LEI Nº 8.666 /93. POSSIBILIDADE. 1. Não se pode exigir dos licitantes a apresentação de **Certificado de Registro Cadastral - CRC** quando a lei que regulamenta as licitações (Lei nº 8.666 /93) não o exige. Se esta determina que, na concorrência, podem participar "quaisquer interessados" (art. 22, § 1º) e que, na tomada de preços, podem participar, além dos cadastrados, os que "atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento" (art. 22, § 2º), não pode o edital determinar, como requisito para a "habilitação jurídica", que a empresa esteja cadastrada, excluindo as que atendem à segunda opção do parágrafo 2º. Ainda mais quando a mesma lei enumera taxativamente os documentos necessários à referida habilitação (art. 28), não se encontrando entre eles o CRC. 2. Considere-se, ainda, o fato de ter havido a comunicação a todos os licitantes, pela Comissão de Licitação, da resposta à Air-All Serviços Aeroportuários Ltda sobre a necessidade de apresentação do CRC, conforme informação da autoridade impetrada. E a Impetrante-apelante não alega, em nenhum momento que se tenha deixado de divulgar referida resposta. 3. "A resposta de consulta a respeito de cláusula de edital de concorrência pública é vinculante; desde que a regra assim explicava tenha sido comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital" (STJ, RESP 198665-RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, in DJ de 03.05.99, p. 137). 4. Apelação improvida. 5. Peças liberadas pelo Relator em 06.10.2000 para publicação do acórdão”.

2) Obrigatoriedade de apresentação de certidão para comprovação da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte para Habilitação jurídica (item 5.1.1 dos editais)

O cerne da irregularidade apontada pela CGU foi a obrigatoriedade de apresentação da certidão expedida pela Junta Comercial ou pelo Registro Civil das Pessoas Jurídicas para a comprovação da condição de micro ou pequena empresa, conforme exigido no item 5.1.1 dos editais, uma vez que a Lei nº 123/2006 apenas exige que as empresas desses portes apresentem declaração. Não foram apresentadas justificativas para a inclusão dessa exigência, tendo sido apresentadas alegações apenas quanto ao fato de que essas exigências terem sido exclusivas para as empresas que queriam gozar do benefício do tratamento diferenciado, que não foi objeto de questionamento.

3) Exigência de apresentação de certidões negativas para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista (item 5.1.4 dos editais)

Não foram apresentadas justificativas para a exigência de apresentação de certidões negativas para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, mas apenas o reconhecimento de que a

certidão positiva com efeitos de negativa é suficiente para tal comprovação. Assim, reafirma-se que tal exigência tem efeito restritivo, uma vez que as cláusulas do edital devem ser observadas pela Comissão de Licitação no julgamento dos processos licitatórios e que tal previsão afasta do certame possíveis licitantes que não atenderiam à condição de apresentação de certidão negativa.

4) Exigência de apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público para comprovação de qualificação técnica, além das Certidões de Acervo Técnico expedidas pelo CREA (item 5.1.2 dos editais)

Não foram apresentadas justificativas para a exigência de que os atestados para comprovação de qualificação técnica fossem emitidos exclusivamente por pessoa jurídica de direito público. As alegações foram restritas à necessidade de apresentação de documentos que comprovem a qualificação técnica, o que não foi objeto de questionamento. Dessa forma, conclui-se que a cláusula foi restritiva, uma vez que os atestados emitidos por pessoa jurídica de direito privado surtem o mesmo efeito que aqueles emitidos por pessoas jurídicas de direito público na comprovação da capacidade técnica.

5) Exigência de comprovação de vínculo entre a empresa e responsáveis técnicos ou membros da equipe técnica por meio de Carteira de Trabalho, cujo acervo tenha sido utilizado para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional da licitante (item 5.1.2 dos editais). A alegação apresentada foi de que a comprovação de vínculo daqueles cujos acervos tenham sido utilizados para a demonstração da capacidade técnico-profissional da licitante não era atestada apenas por meio de carteira de trabalho, uma vez que era admitida a comprovação do vínculo dos sócios por meio do Contrato social. Tal alegação não responde ao que foi questionado, que foi a exigência de apresentação da Carteira do Trabalho dos empregados, cujos acervos comprovem a capacidade técnica da licitante. Exigir a comprovação de vínculo empregatício por meio de carteira de trabalho não encontra amparo legal e tem caráter restritivo, pois esse vínculo apenas será fundamental após o resultado do certame e qualquer exigência que gere despesas desnecessárias para o licitante caracteriza limitação à competitividade.

6) Exigência de declaração de visita ao local da obra, realizada pelo responsável técnico e atestada pelo servidor da UERN, como condição necessária para a qualificação técnica (item 5.1.2, alínea E e Anexo 5 do edital)

O cerne da alegação foi a admissibilidade da exigência de visita prévia ao local da obra, conforme previsto no inciso IV, do art. 19 da IN nº 02/2008: “IV - a exigência de realização de vistoria pelos licitantes, **desde que devidamente justificada no projeto básico**, a ser atestada por meio de documento emitido pela Administração” (Original sem grifos). Portanto, em que pese a existência de previsão legal para a exigência da visita prévia, é necessário que essa exigência esteja devidamente justificada no projeto básico, o que não ocorreu. Sendo

assim, tendo em vista a ausência de motivação justificada dessa exigência, considera-se que a cláusula não encontra amparo legal.

7) Exigência de certificação dos índices que comprovam a situação financeira do licitante (item 5.1.3 dos editais)

O cerne da irregularidade apontada pela CGU foi a exigência de que os índices, que exigem cálculo simples, fossem certificados por contador ou profissional com registro no Conselho Regional de Contabilidade, não tendo sido apresentada justificativa para a previsão de exigência que apenas gera óbices na preparação da documentação necessária para a comprovação da situação financeira da licitante, caracterizando restrição à competitividade.

8) Restrição temporal para autenticação de documentos (item 5.2 dos editais)

Foi alegado ser razoável exigir a autenticação até um dia antes da abertura do certame desde que previsto no edital; porém, tal argumento não encontra respaldo legal, pois não é permitido prever condições não definidas em Lei nos procedimentos licitatórios, em especial àquelas que impõe custos desnecessários aos licitantes, pois caracterizam restrição à competitividade dos certames.

Portanto, constata-se a existência de oito cláusulas sem justificativa de pertinência, que juntas caracterizaram restrição à competitividade dos certames, uma vez que dificultaram a participação de potenciais interessados e não contribuíram para a obtenção da melhor proposta para a administração.

### **2.2.2. Ocorrência de direcionamento nas Tomadas de Preço nº 04, 05 e 06/2014.**

#### **Fato**

Constatou-se que as empresas habilitadas nas Tomadas de Preço nº 04, 05, 06/2014 não cumpriram aos requisitos dos editais, em especial as regras estabelecidas em cláusulas restritivas, apontadas no item anterior. Em que pese a ilegalidade das cláusulas não previstas na Lei nº 8.666/93, é obrigatória a vinculação do julgamento das habilitações às regras estabelecidas nos editais, uma vez que a “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, conforme previsão do artigo 41 da Lei nº 8.666/93.

Portanto, a habilitação de licitantes em desacordo com as regras dos editais contraria os princípios da legalidade, da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório e é indicativo de tratamento privilegiado aos licitantes habilitados irregularmente. Foram irregulares as seguintes habilitações:

a) Tomada de Preços nº 04/2014

Compareceram três licitantes, tendo sido habilitados as empresas J.Z.R Construções Ltda. e A & C Construções e Serviços Eireli.

A empresa J.Z.R Construções Ltda. (CNPJ: 03.666.171/0001-42) foi declarada vencedora do certame, embora não tenha apresentado as certidões previstas no item 5.1.4, alíneas B e D:

Requisito de habilitação previsto no item 5.1.4., quanto a Regularidade Fiscal e Trabalhista	Documentação apresentada
B. <b>Certidão Negativa</b> de Débitos junto a Previdência Social e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Instituto Nacional da Previdência Social - INSS	fl 220 - <b>Certidão Positiva com efeitos de negativa</b> - emitida em 04/06/2014 - válida até 01/12/2014
D. <b>Certidão Negativa</b> Quanto à Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou Certidão Negativa Quanto à Dívida Ativa da União e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;	fl 222 - <b>Certidão Conjunta Positiva com efeitos de negativa</b> de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União - emitida em 14/08/2014 - válida até 10/02/2015

A empresa A & C Construções e Serviços Eireli (CNPJ: 04.693.484/0001-52) não apresentou a certidão prevista no item 5.1.4, alínea I:

Requisito de habilitação previsto no item 5.1.4., quanto a Regularidade Fiscal e Trabalhista	Documentação apresentada
I. <b>Certidão Negativa</b> de débitos trabalhistas - CNDT, expedida pelo Tribunal Superior do Trabalho.	fl 333 - <b>Certidão positiva</b> de débitos trabalhistas <b>com efeito de negativa</b>

b) Tomada de Preços nº 05/2014

Duas empresas participaram da licitação, tendo ocorrido a habilitação apenas da empresa PRM Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ: 02.535.031/0001-72), que foi declarada vencedora do certame, embora não tenha apresentado a documentação exigida nas alíneas B e D do item 5.1.4 e alínea C do item 5.1.2, conforme segue:

Requisito de habilitação previsto no item 5.1.4., que trata da Regularidade Fiscal e Trabalhista	Documentação apresentada:
B. Certidão Negativa de Débitos junto a Previdência Social e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Instituto Nacional da Previdência Social - INSS	<b>Não apresentou a certidão</b>



D. <b>Certidão Negativa</b> Quanto à Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou Certidão Negativa Quanto à Dívida Ativa da União e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;	<b>Certidão Positiva com efeitos de negativa</b> de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União - emitida em 02/02/2015 - válida até 01/08/2015
Requisito de habilitação previsto no item 5.1.2., referente à Qualificação Técnica:	Documentação apresentada:
C. Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante apresentação de um ou mais atestados fornecidos por <b>pessoa jurídica de direito público</b> , em nome do licitante, relativos a execução dos serviços que compõem as parcelas de-maior relevância técnica e valor significativo da contratação.	Atestado emitido pela Distribuidora de Alimentos e Bebidas Ltda. - <b>pessoa jurídica de direito privado</b>

c) Tomada de Preços nº 06/2014

Duas empresas participaram da licitação, tendo ocorrido a habilitação apenas da empresa PRM Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ: 02.535.031/0001-72), que foi declarada vencedora do certame, embora não tenha apresentado a documentação exigida nas alíneas B e D do item 5.1.4 e alínea C do item 5.1.2, conforme segue:

Requisito de habilitação previsto no item 5.1.4., que trata da Regularidade Fiscal e Trabalhista	Documentos apresentados
B. <b>Certidão Negativa</b> de Débitos junto a Previdência Social e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Instituto Nacional da Previdência Social - INSS	<b>Não apresentou certidão</b>
D. <b>Certidão Negativa</b> Quanto à Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou Certidão Negativa Quanto à Dívida Ativa da União e Quanto a Tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;	<b>Certidão positiva com efeitos de negativa</b> de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União
5.1.2. Relativos à Qualificação Técnica;	Documentos apresentados

C. Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante apresentação de um ou mais atestados fornecidos <b>por pessoa jurídica de direito público</b> , em nome do licitante, relativos a execução dos serviços que compõem as parcelas de-maior relevância técnica e valor significativo da contratação.	Declaração a Distribuidora de Alimentos e Bebidas, <b>pessoa jurídica de direito privado</b>
---	--

Portanto, a avaliação conjunta da restrição à competitividade causada pelas exigências ilegais de habilitação com o julgamento em desacordo com as regras editalícias resultam que as licitações realizadas são passíveis de nulidade e não se prezam a fundamentar contratação válida.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 196/2018, de 25 de junho de 2018, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN apresentou a seguinte manifestação:

“O item 3 do Relatório Preliminar da CGU aponta a ocorrência de possível direcionamento nas Tomadas de Preços nº 04, 05 e 06/2014. Todavia, analisando cuidadosamente os autos processuais, conclui-se que a Comissão Permanente de Licitação não cometeu nenhuma irregularidade, posto que todos os atos praticados encontram guaridas legais e não ultrapassam o limite do razoável, respeitando assim o princípio da isonomia e da competitividade, senão vejamos.

a) Tomada de Preços nº 04/2014

Nos termos do Relatório preliminar em análise, aponta-se que a empresa J. Z. R. Construções Ltda. (CNPJ: 03.666.171/0001-42) foi declarada vencedora do certame, embora não tenha apresentado as certidões previstas no item 5.1.4, alíneas B e D, do Edital respectivo. Não obstante, o item 9 do Edital em análise, ao tratar do exame da documentação da habilitação, dispõe:

9.1 Será considerado inabilitado o licitante que:

9.1.1 Não apresentar os documentos exigidos neste Edital, **ressalvado o disposto quanto à comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte, conforme § 1º, Art. 43, Lei Complementar 123/2006** (item 9.1.1 dos editais das Tomadas de Preços nº 04, 05 e 06/2014 da FUERN) (grifos nossos)

Por sua vez, o item 10, sobre o julgamento da proposta, preceitua:

10.7 Após o julgamento e a classificação final das propostas, caso o licitante detentor do menor preço seja microempresa ou empresa de pequeno porte, que faça jus ao tratamento diferenciado, havendo alguma restrição na comprovação de sua regularidade fiscal, ser-lhe-á assegurado o prazo de 02 (dois) dias úteis, prorrogável por igual período, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e **emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa** (item 10.7 dos editais das Tomadas de Preços nº 04, 05 e 06/2014 da FUERN) (grifos nossos)

Pela análise da certidão acostada à fl. 216, bem como pela declaração de fl. 228, ambas emitidas pela Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte, e demais documentos

acostados aos autos do procedimento licitatório respectivo, observa-se que a empresa J.Z.R. Construções Ltda é empresa de pequeno porte, o que, pela análise dos dispositivos acima transcritos, elidiria a suposta irregularidade na habilitação, posto encontra-se de acordo com o edital e dispositivos legais pertinentes.

Outrossim, conforme dispõe o art. 29, III e IV da Lei 8.666/93, para fins de habilitação no procedimento licitatório apenas é exigido do concorrente prova da regularidade perante as Fazendas Federais, Estaduais e Municipais, bem como com o INSS e com o FGTS. Destarte, a lei não obriga a comprovação da quitação plena, sendo suficiente a demonstração da regularidade. Neste sentido, as certidões positivas com efeito de negativa, usualmente apresentadas pelos participantes, podem ser aceitas para fins de habilitação, pois são aptas para comprovar a idoneidade fiscal das licitantes. O artigo 206 da Lei 5.172/1966 (CTN – Código Tributário Nacional) garante à “Certidão Negativa com Efeito de Positiva” os mesmos efeitos da “Certidão Negativa”, vejamos:

“Art. 205 A lei poderá exigir que a prova de quitação de determinado tributo, quando exigível, seja feita por certidão negativa, expedida à vista de requerimento do interessado, que contenha todas as informações necessárias à identificação de sua pessoa, domicílio fiscal e ramo de negócio ou atividade e indique o período a que se refere o pedido.

Parágrafo único. A certidão negativa será sempre expedida nos termos em que tenha sido requerida e será fornecida dentro de 10 (dez) dias da data da entrada do requerimento na repartição.

Art. 206 Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa”.

Portanto, o fato da Comissão Permanente de Licitação ter aceitado “certidões positivas com efeito negativo”, por si só, não constitui nenhuma irregularidade, vez que há respaldo legal para o feito.

Cumpra observar, ainda, que nenhuma concorrente foi desclassificada ou impedida de participar do procedimento por apresentar “certidões positivas com efeito negativo” ao invés da “certidão negativa”.

b e c) Tomadas de Preços nº 05 e 06/2014

Nos termos do Relatório Preliminar em análise, aponta-se que a empresa PRM Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ: 02.535.031/0001-71) foi declarada vencedora dos certames em referência, embora não tenha apresentado a documentação exigida nas alíneas B e D do item 5.1.4 e alínea C do item 5.1.2, dos Editais respectivos.

No que tange aos documentos exigidos nas alíneas B e D, que aduz ausência de “certidão negativa de débito junto à Previdência Social e quanto a tributos e Contribuições Federais, expedida conjuntamente pela Receita Federal reuniu em um único documento as certidões que fazem prova da regularidade fiscal de todos os tributos federais, inclusive contribuições previdenciárias, tanto no âmbito da Receita Federal quanto no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional.

A referida unificação é regulamentada pela Portaria MF 358, de 5 de setembro de 2014, alterada pela Portaria MF nº 443, de 17 de outubro de 2014. Antes da entrada em vigor da supracitada norma, o concorrente que precisasse provar sua regularidade junto ao fisco, para participar de um procedimento licitatório, deveria apresentar duas certidões: uma relativa às contribuições previdenciárias (conhecida como certidão do INSS ou certidão previdenciária), e outra relativa aos demais tributos. Portanto, verifica-se que a Comissão de Licitação da UERN não cometeu nenhuma ilegalidade, posto que nos três processos de Tomada de Preços em comento constam as certidões unificadas da União.

Ademais, é válido ressaltar que os procedimentos licitatórios em análise ocorreram, exatamente, no ano de 2014, data da mudança legal, o que leva a concluir que na época da elaboração do edital (início de 2014) a regra ainda não estava válida. Portanto, tendo em vista as alterações normativas, o recebimento das certidões unificadas pela Comissão Permanente de Licitação não encontra óbice, pois tem respaldo legal.

A certidão unificada encontra-se acostada à fl. 281 da Tomada de Preço nº 05/2014 e /á fl. 291 da Tomada de Preço nº 06/2014, sendo as mesmas “positiva com efeitos de negativa”, cumprindo reiterar toda a fundamentação exposta no item anterior, vez que a empresa vencedora do certame, consoante declaração de fl. 244 da Tomada de Preços nº 05/2014 e fl. 252 da Tomada de Preços nº 06/2014, ambas expedidas pela Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte, e demais documentos acostados aos autos do procedimento licitatório respectivo, é microempresa, o que, pela análise dos dispositivos acima transcritos, elidiria a suposta irregularidade na habilitação, posto que de acordo com o edital e dispositivos legais pertinentes.

Outrossim, o fato da Comissão Permanente de Licitação ter aceitado “certidões positivas com efeitos de negativa”, por si só, não constitui nenhuma irregularidade, vez que há respaldo legal para o feito, como já externada acima, sendo oportuno ressaltar que nenhuma concorrente foi desclassificada ou impedida de participar do procedimento por apresentar “certidão positiva com efeito de negativa” ao invés da “certidão negativa”.

Noutro pórtico, o princípio da vinculação ao instrumento convocatória deve ser observado em conjunto com outros princípios constitucionais, como bem ressalta o julgado a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL – ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – PRELIMINAR – AUSÊNCIA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR POR PERDA DO OBJETO – REJEIÇÃO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO – NÃO VERIFICAÇÃO – FORMALISMO EXCESSIVO – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – OBJETIVO ALCANÇADO – LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ – VERIFICAÇÃO – RECURSO DESPROVIDO – O andamento do processo licitatório para fase ulterior ao objeto de apreciação judicial não acarreta a falta de interesse de agir e nem a perda do objeto da ação, que poderá quando da apreciação do mérito excluir licitante ou mesmo anular todo o procedimento administrativo – O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluto, devendo ser relativizado quando observado formalismo excessivo, devendo ser aplicado o princípio da razoabilidade, ponderando o objetivo a ser alcançado e afastando as exigências desnecessárias e de excessivo rigor. – O direito postulatório do autor pode ser reprimido quando exercido de forma abusiva e temerária, aplicando-se a multa prevista no artigo 80, inciso V, do Código de Processo Civil.

(TJ – MG – AC: 10000160572160002 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 25/06/2017, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/07/2017)

Nesta esteira, deve-se ainda levar em consideração que a realização de um procedimento licitatório envolve um gasto expressivo para Instituição, de modo que a desclassificação das concorrentes só deve ocorrer quando houver respaldo legal, sob pena de macular o princípio da eficiência e, por conseguinte, frustrar as finalidades da Administração Pública.

Cumprе salientar que o objetivo de todo procedimento licitatório é a consecução da contratação mais vantajosa para a Administração, ou seja, não somente o melhor preço, como também a garantia da execução do objeto de modo a satisfazer as necessidades da

Administração Pública, assim, mostra-se inviável a adoção de formalidades inúteis. Por tal razão, muitas vezes, a exigência da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluta, sob pena de quebra da competitividade e afronta à letra da lei. Com essa inteligência, vêm os Tribunais abrandando o princípio do formalismo procedimental, quando se tratar de mera irregularidade:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. REGRAS DO EDITAL. FLEXIBILIZAÇÃO, AUSÊNCIA DE PREJUÍZO A LICITANTE E À ADMINISTRAÇÃO. 1. O manejo do mandado de segurança pressupõe a violação de direito líquido e certo do impetrante. A via adequada para se obter a nulidade de atos administrativos que atentem contra a ordem pública é a ação popular. 2. **Admite-se a flexibilização das normas editalícias que norteiam o certame, para a cabal satisfação ao interesse público visado, contanto que não constitua violação ao tratamento isonômico a que tem direitos os licitantes, nem resulte em prejuízo da Administração.**”

(TRF- 4 – MAS: 4298 SC 95.04.04298-8, Relator: PAULO AFONSO BRUM VAZ, Data de Julgamento: 16/06/1998, QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJ 08/07/1998 PÁGINA: 306) (nossos grifos)

Por conseguinte, diante do exposto não se vislumbra nas Tomadas de preço 04, 05 e 06/2014, realizadas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, nenhum elemento que permita concluir que houve má-fé ou uma implícita intenção de restringir o caráter competitivo dos procedimentos por parte da Comissão Permanente de Licitação, estando legalmente respaldados todos os atos praticados.

### **Análise do Controle Interno**

A alegação fundamenta-se em dois argumentos: o primeiro referente à suficiência das certidões positivas com efeito de negativa para a comprovação da regularidade fiscal e o segundo que defende a possibilidade de flexibilização da obrigatoriedade de observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Concordamos com a alegação de que a certidão positiva com efeito de negativa produz os mesmos efeitos que uma certidão positiva na comprovação da regularidade fiscal, e entendemos que a previsão dessa exigência nos editais caracterizou restrição à competitividade, o que foi apontado em item anterior.

Ressalte-se que não foi objeto de questionamento a utilização de certidão unificada da União para a comprovação da regularidade fiscal de todos os tributos federais, inclusive contribuições previdenciárias, tanto no âmbito da Receita Federal quanto no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional. O cerne da irregularidade foi a aceitação de certidão unificada positiva com efeito de negativa, em desacordo com a previsão editalícia que exigia certidão negativa.

Quanto à possibilidade de flexibilização apontada na decisão judicial citada na justificativa do gestor, verifica-se que a situação tratada não é semelhante à irregularidade constatada nas Tomadas de Preço nº 04, 05, 06/2014, conforme se verifica no trecho da decisão:

“Vale destacar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser sempre observado, podendo ser **minimamente** relativizado face o princípio da razoabilidade, desde que não altere os fins almejados pelas regras editalícias. Em outras palavras, deve-se prestigiar o referido princípio, **mas diante do formalismo**

**excessivo**, deve-se relativizá-lo em detrimento da supremacia do interesse público, que é a contratação mais vantajosa para a administração pública com a participação do maior número possível de licitantes, devendo-se afastar rigorismos inúteis” (Original sem grifos).

Constata-se que a decisão trata da possibilidade de relativizar a princípio de vinculação ao instrumento convocatório para afastar formalismo excessivo, visando obter o maior número possível de licitantes – não foi o que ocorreu no caso concreto. As regras editalícias excessivas que foram descumpridas pelos licitantes vencedores não constituem formalismo excessivo, e sim regras restritivas que comprometeram o caráter competitivo do certame, reduzindo o número de possíveis interessados nas licitações. Assim, não é admissível impor regras restritivas e depois desconsiderá-las no julgamento, alegando que a relativização do princípio de vinculação ao instrumento convocatório.

Dessa forma, conclui-se que a existência de cláusulas ilegais e restritivas cerceou a possibilidade de maior número de interessados nas licitações, e o julgamento dos certames sem a observância das regras estabelecidas em edital caracteriza direcionamento da licitação.

### **3. Conclusão**

Tendo em vista os resultados das análises efetuadas, conforme descrito neste Relatório, concluímos que foram identificadas irregularidades na formalização dos editais de licitação vinculados aos pagamentos efetuados com recursos do FNDE repassados à FUERN por meio do Convênio nº 780656/2012.

**Ordem de Serviço:** 201800136

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Unidade Examinada:** MOSSORO GABINETE PREFEITO

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 09 de março de 2018 sobre a aplicação dos recursos do Programa Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica na Prefeitura de Mossoró/RN.

A ação de fiscalização objetivou confirmar se, no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2017, houve conformidade na execução dos principais gastos efetuados contra a conta específica quanto à adequabilidade dos preços praticados.

## 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. Ausência de comprovação de recursos repassados.

##### Fato

Quanto à empresa GIOVANA BEZERRA RIBEIRO DOS SANTOS – ME (Ribeiro Autopeças), verificou-se que os pagamentos efetuados a essa empresa foram oriundos do Pregão Presencial Nº 07/2016. Este pregão foi realizado em 18 de abril de 2016 na Prefeitura Municipal de Grossos/RN para credenciamento de empresa para fornecimento de peças automotivas originais. A contratação dessa empresa com a Prefeitura de Mossoró foi formalizada com Ata de Registro de Preços Nº 14/2016. Conforme essa ata, a empresa

ofertaria um desconto de 12% em cada peça a ser fornecida. Os veículos destinatários dessas peças seriam:

*Quadro: Veículos a serem beneficiados.*

Descrição
Micro-ônibus Escolar – IVECO CITYCLASS 6013
Micro-ônibus Escolar Volare 2.8
Caminhão Carga Mercedes Benz Atron 2729
Caminhão Carga Volkswagen VW 13150
Trator Patrol New Holland RG 140B
Trator Enchedeira Hiunday
Trator Retroescavadeira Randon RD 406
Trator Valtra A 850
Trator Ursus 4 85
Onibus Mercedes Benz/OF 1519R ORE

Fonte: Ata de Registro de Preços Nº 14/2016.

Com intuito de conhecer a capacidade operacional da empresa, tendo em vista que seus dados jurídicos e técnicos foram disponibilizados apenas por ocasião da licitação da Prefeitura Municipal de Grossos/RN, buscou-se averiguar as instalações dessa empresa assim como a quantidade de funcionários formalmente registrados perante o Ministério do Trabalho e Emprego. Relativamente ao quadro funcional da empresa, esta apresenta 1(hum) profissional formalmente cadastrado e, quanto às instalações, a foto, a seguir, mostra a imagem frontal instalações da empresa:



Foto: Rua Coelho Neto, 41 – Mossoró/RN.

Segundo dados obtidos no Portal da Transparência de Mossoró, houve os seguintes pagamentos à empresa Ribeiro Autopeças:

*Quadro: Pagamentos à Ribeiro Autopeças.*



<b>Ordem Bancária</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Fonte dos Recursos</b>
2016OB00430	31/03/2016	21.311,48	PNATE
2016OB00753	23/05/2016	2.897,54	OUTRAS
2016OB01072	07/06/2016	13.013,31	OUTRAS
2016OB01361	23/06/2016	3.756,96	OUTRAS
2016OB01665	27/07/2016	18.940,33	PNATE
2016OB01771	08/08/2016	10.190,02	PNATE
2016OB02143	08/09/2016	11.756,34	OUTRAS
2016OB02564	31/10/2016	17.920,45	OUTRAS
2016OB02818	07/12/2016	8.020,42	PNATE
2016OB02959	23/12/2016	2.527,08	OUTRAS
2017OB00382	16/05/2017	64.160,72	PNATE
2017OB00774	13/07/2017	5.839,28	PNATE
2017OB00848	28/07/2017	34.553,00	OUTRAS
2017OB01276	06/09/2017	25.447,00	OUTRAS
2017OB01483	04/10/2017	20.000,00	OUTRAS

Fonte: Portal da Transparência de Mossoró, 2018.

Diante do exposto no quadro anterior, selecionou-se, seguindo o critério de materialidade, o pagamento de valor de R\$ 64.160,72. Na análise do processo de compra que culminou nesse pagamento, verificou-se que este se refere ao pagamento de três notas fiscais elencadas a seguir:

*Quadro: Notas Fiscais que baseiam o pagamento de R\$ 64.160,72.*

<b>Nota Fiscal</b>	<b>Data</b>	<b>Cód.</b>	<b>Produto</b>	<b>Qtde.</b>	<b>Valor (R\$)</b>
001022	10/05/2017	142	Peças Originais para Micro-ônibus	1	24.160,72
001023	10/05/2017	142	Peças Originais para Micro-ônibus	1	20.000,00
001024	10/05/2017	142	Peças Originais para Micro-ônibus	1	20.000,00

Fonte: Notas Fiscais 001022, 001023 e 001024.

Compulsando ainda este processo administrativo de pagamento (Processo de Pagamento Nº 924/2017), não foi identificada qualquer autorização oriunda da Secretaria de Educação da Prefeitura de Mossoró para execução de serviços de troca de peças em ônibus escolares. Também não foi verificada nenhuma documentação que discriminasse os serviços faturados nessas notas. Logo, não se encontrou, na documentação acostada às notas, informações acerca dos preços praticados e dos veículos beneficiados.

Diante do exposto, o débito de R\$ 64.160,72 da conta corrente específica do Programa não foi regularmente comprovado. É cediço que o ônus de demonstrar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por intermédio de documentação consistente que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura Municipal de Mossoró/RN apresentou a sua manifestação, por intermédio do documento intitulado “DEFESA/COSIDERAÇÕES em face do Relatório Preliminar nº

0754349 – Mossoró/RN de 16 de julho de 2018. A seguir, destacam-se as considerações emitidas:

*“Consta no relatório preliminar decorrente de Auditoria realizada pela Controladoria Geral da União-CGU, que no processo de pagamento nº 924/2017 referente às Notas fiscais de nº 001022, 001023 e 001024, pagas a empresa Giovana Bezerra Ribeiro dos Santos - ME (Ribeiro Autopeças), contrata por este Município através do pedido de Adesão, da Ata de Registro de Preço Nº 11/2016, originária do Pregão Presencial nº 7/2016, realizado pela Prefeitura Municipal de Grossos/RN, não se identifica qualquer autorização por parte da Secretaria Municipal de Educação da prefeitura Municipal de Mossoró para a aquisição, ao fornecedor contratado, de peças para ônibus escolares. Bem como, não foi verificada, pela CGU, nenhuma documentação descriminando os serviços ou peças que foram faturados nessas Notas fiscais.*

*Diante dessa notificação, concordamos plenamente com o teor dos dados levantados, em seu Relatório, pela Controladoria Geral da União - CGU que realmente há a ausência, dentro do processo de pagamento nº 924/2017 referente às Notas fiscais de nº 001022 no valor de R\$ 24.160,72, a de nº 001023 no valor de R\$ 20.000,00 e a de 001024 no valor de R\$ 20.000,00, pagas a empresa Giovana Bezerra Ribeiro dos Santos -ME (Ribeiro Autopeças), da ordem de autorização por parte desta Secretaria a empresa contratada para o fornecimento das peças, da documentação descriminando as peças que foram faturadas nessas Notas fiscais, bem como, os veículos contemplados com essas aquisições.*

*Entretanto, no momento que assumimos a nossa omissão, esclarecemos que a referida ordem do Setor de transporte, da Secretaria Municipal de Educação, requisitando e descriminando as peças a serem adquiridas, bem como os veículos contemplados com essas aquisições, encontram-se nos nossos arquivos e serão acostadas ao referido processo de pagamento, bem como, aqui anexadas.*

*Justifica-se que tal procedimento e ou a falta dele, se deu devido a transição de governo, iniciando uma nova gestão municipal, o quadro de pessoal do setor financeiro da Secretaria em comento foi todo modificado, a gestão anterior não repassou nenhuma orientação sobre os atos administrativos específicos e a Resolução 11/2016 de 09/06/2016 - TCE estava em análise e estudo pelos setores contábil, financeiro, administrativo e de planejamento para as possíveis e futuras readequações dos nossos setores ao novo normativo.”*

### **Análise do Controle Interno**

Na leitura das alegações do gestor, este justifica que a falha apontada é oriunda da transição de governo. Além disso, não apresenta nenhuma documentação que pudesse dirimir a falha apontada. Logo, verifica-se que o débito de R\$ 64.160,72 da conta corrente específica do Programa não foi regularmente comprovado. Sabe-se que o ônus de evidenciar a aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por intermédio de documentação consistente que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização e da amostra selecionada, foi identificada a ausência de comprovação de recursos repassados.

**Ordem de Serviço:** 201800218

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** FUNDO ESTADUAL DE SAUDE

## **1. Introdução**

A realização de descontos nos valores referentes aos recursos do Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (Teto MAC), em virtude de cessão de créditos realizada por instituições de assistência à saúde prestadoras de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS), em favor de instituições financeiras, como prestação de garantia em contratos de mútuo bancário, está fundamentada na Portaria n.º 2.182, de 24 de dezembro de 2015.

Em via de regra, os quatro entes envolvidos nesse processo são: o gestor de saúde federal, a instituição financeira, o gestor de saúde municipal/estadual e entidade privada prestadora de assistência à saúde.

Dessa forma, esta ação de controle recaiu sobre essencialmente sobre os valores descontados do Teto MAC nos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS para o gestor estadual de saúde (Governo do Estado do RN por meio da Secretaria Estadual de Saúde Pública - Sesap).

Esses descontos foram provenientes de empréstimos consignados obtidos pela empresa Mossoró Consultoria Técnica em Diálise Ltda, que possui o nome de fantasia Centro de Diálise de Mossoró - CDM, sediada no Município de Mossoró/RN.

Além desses descontos, buscou-se verificar de forma secundária a infraestrutura predial do CDM, as instalações físicas das salas de hemodiálise, o corpo funcional da empresa ligado diretamente ao procedimento de hemodiálise, o atendimento no local e o controle individual de frequência dos pacientes de diálise.

Para definição do escopo dos trabalhos, foram definidos os seguintes períodos e procedimentos:

1 - Amostra de pacientes extraída da produção de Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais - APACs do CDM, sendo os treze maiores valores para o ano de 2016 e nos dez maiores valores do ano de 2017. Essas informações foram obtidas do Sistema de Informações Ambulatoriais - SIA.

2 - Em relação aos valores do desconto do Teto MAC frente à produção de APACs foi definido o período de maio de 2014 a fevereiro de 2018, tendo por base o Contrato n.º 008/2014, de maio de 2014, firmado entre a Sesap e o CDM, vigente por sessenta meses - Processo Sesap n.º 93.876/2014-5.

No tocante aos valores envolvidos, o montante foi de R\$ 3.714.297,39 a título de desconto Teto MAC.

Por fim, os trabalhos de campo foram realizados no período de 5 de março a 9 de março de 2018 no Município de Mossoró-RN.

## 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.

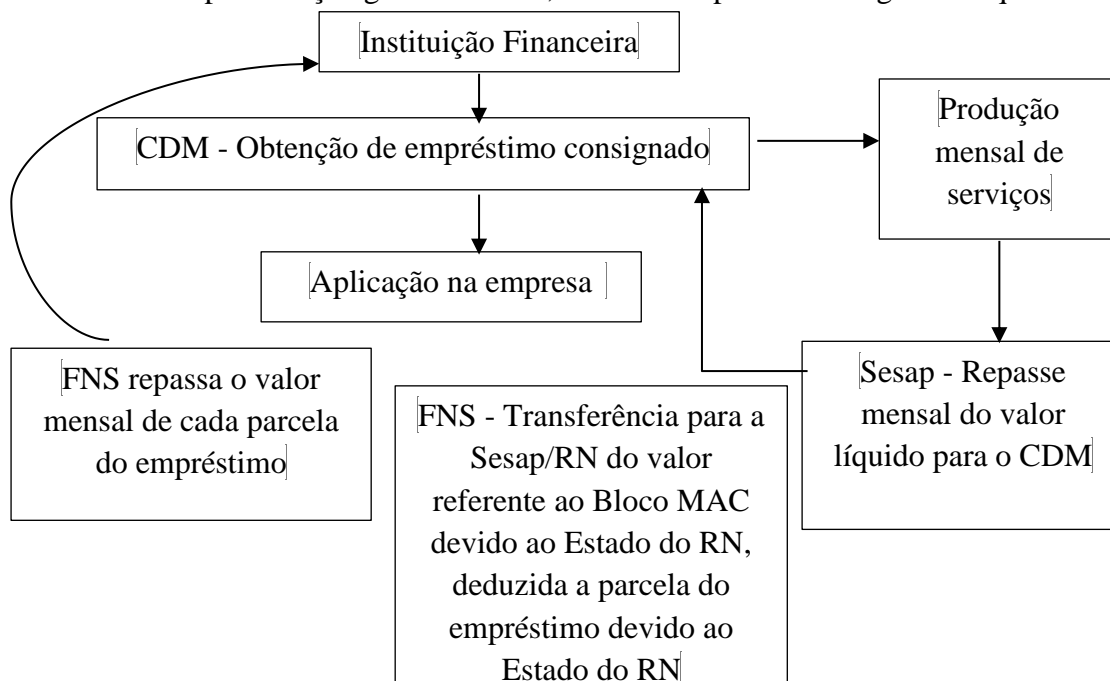
#### 2.1.1. Realização de desconto do Teto MAC por parte da SESAP.

##### Fato

O desconto do Teto MAC refere-se a procedimento de responsabilidade de agentes locais de saúde em decorrência de empréstimos consignados obtidos por entidades privadas que prestam serviços ao SUS.

No caso em tela, o Centro de Diálise de Mossoró - CDM executa serviços de hemodiálise no Município de Mossoró/RN em complemento ao Sistema Único de Saúde - SUS. Para isso, houve a celebração do Contrato n.º 008/2014, de maio de 2014, firmado entre a Sesap e o CDM, vigente por sessenta meses - Processo Sesap n.º 93.876/2014-5. Vale destacar que no Cadastro de Pessoa Jurídica, o CNAE principal do CDM é o seguinte: “8610101-Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências”.

Em relação aos empréstimos consignados em favor da empresa, verificou-se que as parcelas foram sendo quitadas pelo Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Saúde - FNS, sendo esses valores pagos na conta da instituição financeira. Em decorrência disso, os valores das parcelas dos empréstimos foram descontados nos repasses dos recursos do Bloco MAC para o Fundo Estadual de Saúde. Por sua vez, o Governo do Rio Grande do Norte, por meio da Secretaria Estadual de Saúde Pública - Sesap, ficou com a responsabilidade também de proceder ao desconto do valor de cada parcela no pagamento da produção mensal do CDM, encerrando-se assim o ciclo para pagamento das parcelas dos empréstimos consignados. De acordo com a representação gráfica abaixo, esse fluxo apresenta a seguinte sequência:





Cabe destacar ainda as competências das entidades envolvidas para a formalização desse ciclo, de acordo com o disposto na Portaria MS/GM n.º 2.182/2015:

- Ministério da Saúde - apreciar e firmar Acordo de Cooperação com a instituição financeira;
- Gestor local do SUS - firmar o Termo de Anuência da Cessão de Direitos Creditórios;
- Instituição financeira - celebrar Acordo de Cooperação com o Ministério da Saúde, firmar Termo de Contrato Mútuo (contrato de empréstimo) com a instituição de assistência à saúde prestadora de serviços ao SUS e emitir a Notificação da Cessão de Direitos Creditórios;
- Instituição de assistência à saúde prestadora de serviços ao SUS - emitir o Termo de Cessão de Direitos Creditórios.

Além desses documentos, a Sesap ainda firmou o Contrato n.º 008/2014-CPCS-CER/SUS, de maio de 2014, firmado entre a Sesap e o CDM, objetivando a execução dos serviços de saúde em alta complexidade ambulatorial, conforme disposto na Cláusula Primeira - Do objeto:

*“O presente CONTRATO, tem por objeto formalizar a prestação dos serviços de saúde em alta complexidade ambulatorial conforme a Chamada Pública nº. 001/2013-GS/SESAP (Processo nº. 127107/2012-6 de 05/06/2012), considerando a capacidade instalada do prestador para realização de Procedimentos de Terapia Renal Substitutiva: diálise peritoneal ambulatorial contínuo (DPAC), diálise peritoneal automática (DPA), Hemodiálise (HD) e garantia de diálise peritoneal intermitente e exames conforme anexo I visando à garantia da atenção integral à saúde dos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS ofertada pela Secretaria de Estado da Saúde do RN.”*

Posto isto, o Centro de Diálise de Mossoró - CDM obteve empréstimos consignados junto aos bancos China Construction Bank - BIC e Caixa Econômica Federal - CEF até o ano de 2015, conforme demonstrados na tabela abaixo:

<b>Contrato N.º</b>	<b>Instituição Financeira</b>	<b>Valor do Empréstimo (R\$)</b>	<b>Quantidade de Parcelas</b>
11984443	BIC	3.100.000,00	60
12489063	BIC	58.000,00	6
12675568	BIC	16.000,00	1
00170560611000000949	CEF	272.534,00	36

Fonte: <https://consultafns.saude.gov.br/#/desconto-mac/desconto/entidade/entidade-desconto>

Atualmente, esses empréstimos apresentam-se como quitados no sítio do Fundo Nacional de Saúde.

No tocante aos pagamentos em favor da empresa CDM, decorrentes dos serviços de hemodiálise, de acordo com a análise ao Processo/Sesap n.º 93.876/2014-5, verificou-se inicialmente que houve ausência de comprovação de descontos em alguns meses nos quais deveriam os valores das parcelas do empréstimo consignado serem deduzidos nos pagamentos para o CDM.

Todavia, a Sesap não apresentou esclarecimentos que comprovassem que de fato os descontos foram efetuados.

### **2.1.2. Pagamento em duplicidade em favor do Centro de Diálise de Mossoró - CDM, acarretando prejuízo de R\$ 1.227.998,24 de recursos do SUS.**

#### **Fato**

A Secretaria Estadual de Saúde Pública - Sesap realizou pagamentos para a empresa CDM nos anos de 2016 e 2017 decorrentes de serviços de hemodiálise. De acordo com o Processo/Sesap n.º 93.876/2014-5, verificou-se ausência de comprovação de descontos do Teto MAC nos meses especificados na tabela 1.

Os valores que a Sesap não comprovou referiram-se ao período de novembro de 2016 até setembro de 2017 e totalizaram R\$ 857.922,67, referente ao empréstimo consignado do Contrato BIC 11984443, conforme demonstrados na tabela 1:

Tabela 1 - Parcelas do empréstimo consignado Contrato BIC 11984443 não descontadas nos anos de 2016 e 2017

<b>Mês de Competência</b>	<b>NF</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Desconto Não Realizado</b>
nov/16	240, 241 e 242	16/12/2016	9.177,57	0,00
	243	16/12/2016	382.163,97	77.992,97
dez/16	245, 246 e 248	30/01/2017	13.926,11	0,00
	249	30/01/2017	402.385,45	77.992,97
jan/17	251, 252 e 253	01/03/2017	15.253,42	0,00

<b>Mês de Competência</b>	<b>NF</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Desconto Não Realizado</b>
	254	01/03/2017	422.566,71	77.992,97
fev/17	257, 258 e 259	23/03/2017	3.111,51	0,00
	260	23/03/2017	386.651,58	77.992,97
mar/17	261, 262 e 263	25/04/2017	14.352,60	0,00
	264	25/04/2017	430.906,69	77.992,97
abr/17	266, e 267	22/05/2017	3.489,03	0,00
	268	22/05/2017	409.819,62	77.992,97
mai/17	270, 271 e 272	21/06/2017	9.638,05	0,00
	273	21/06/2017	458.295,52	77.992,97



<b>Mês de Competência</b>	<b>NF</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Desconto Não Realizado</b>
jun/17	276, 277 e 278	24/07/2017	14.792,65	0,00
	279	24/07/2017	441.559,58	77.992,97
jul/17	281, 282 e 283	18/08/2017	3.697,34	0,00
	284	18/08/2017	430.146,36	77.992,97
ago/17	286, 287 e 288	19/09/2017	3.044,18	0,00
	289	19/09/2017	440.321,94	77.992,97
set/17	297, 298 e 298	18/10/2017	15.582,20	0,00
	300	18/10/2017	427.160,74	77.992,97
Total não descontado				857.922,67

Fonte: Processo/Sesap n.º 93876/2014-5

Dessa forma, os pagamentos dos serviços prestados pelo CDM foram pagos sem a dedução do referido valor.

Além disso, a Sesap não comprovou descontos do Teto MAC, que totalizaram R\$ 370.075,57, nos meses descritos na tabela 2 referentes aos empréstimos consignados tomados pelo CDM em anos anteriores a 2016, visto que não havia informações desse período na documentação apresentada pela Sesap.

Tabela 2 - Parcelas dos empréstimos consignados celebrados em anos anteriores a 2016.

<b>Contrato BIC 11984443</b>		
Parcela 60	Parcela de Desconto	Valor (R\$)
<b>2015</b>		
28	fev/15	77.992,96
27	jan/15	77.992,96
<b>2014</b>		
26	dez/14	77.992,97
25	nov/14	77.992,96
<b>Contrato CEF 00170560611000000949</b>		
Parcela 36	Parcela de Desconto	Valor (R\$)
<b>2015</b>		
36	fev/15	10.267,72
35	jan/15	10.267,72
<b>2014</b>		
34	dez/14	10.267,72
33	nov/14	10.267,72
<b>Contrato BIC 12675568</b>		
Parcela 1	Parcela de Desconto	Valor (R\$)
<b>2014</b>		
1	dez/14	17.032,84
<b>Total por Mês</b>		
nov/14		88.260,68
dez/14		105.293,53
jan/15		88.260,68
fev/15		88.260,68
<b>Total</b>		<b>370.075,57</b>

Fonte: FNS e Processo/Sesap n.º 93876/2014-5.

Ressalta-se que a Sesap foi instada a apresentar esclarecimentos, não tendo prestado quaisquer justificativas acerca dos fatos apontados até o dia 28 de março de 2018.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve.

### **Análise do Controle Interno**

Não se aplica.

### 2.1.3. Divergências entre Relatórios Sintéticos de Procedimentos da APAC e notas fiscais resultando em prejuízo de R\$ 6.418,34 dos recursos do SUS.

#### Fato

Em decorrência da análise dos Relatórios Sintéticos de Procedimentos da APAC e das notas fiscais referentes à produção ambulatorial do Centro de Diálise de Mossoró - CDM, verificou-se que foram constatados valores maiores descritos nas notas fiscais em comparação com os referidos relatórios sintéticos disponibilizados pelo CDM, conforme demonstrado na tabela 1.

Tabela 1 - Comparativo Relatórios Sintéticos x notas fiscais.

Tabela 1 - Comparativo Relatórios Sintéticos X Notas Fiscais						
Mês de Competência	NF	Data	Valor (R\$)	Relatório APAC do CDM Valor (R\$)	Total NF (R\$)	Diferença (R\$)
jun/15	163	03/08/2015	434.424,22	450.378,38	452.833,33	2.454,95
	164, 165 e 166	03/08/2015	18.409,11			
ago/15	176	01/10/2015	434.962,87	435.653,58	439.616,97	3.963,39
	173, 174 e 175	01/10/2015	4.654,10			
Valor Total						6.418,34

Fonte: Processo/Sesap n.º 93.876/2014 e Relatórios Sintéticos disponibilizados pelo CDM.

Portanto, esse fato ocasionou prejuízo no valor de R\$ 6.418,34 dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS.

A Sesap não prestou esclarecimentos sobre esse fato apesar de ter sido notificada.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Não houve.

#### Análise do Controle Interno

Não se aplica.

## 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. Ausência de recolhimento do ISS no Processo n.º 93.876/2014

#### Fato

Em análise aos pagamentos efetuados pela Secretaria Estadual de Saúde Pública - Sesap para o Centro de Diálise de Mossoró - CDM, constatou-se não ocorrerem retenções do ISS destacados nas notas fiscais para o Município de Mossoró onde os serviços foram prestados.

Vale ressaltar que o referido tema encontra-se inserido no Artigo 6º da Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003:

*“Art. 6º Os Municípios e o Distrito Federal, mediante lei, poderão atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação, inclusive no que se refere à multa e aos acréscimos legais.*

*§ 1º Os responsáveis a que se refere este artigo estão obrigados ao recolhimento integral do imposto devido, multa e acréscimos legais, independentemente de ter sido efetuada sua retenção na fonte.*

*§ 2º Sem prejuízo do disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, são responsáveis: (Vide Lei Complementar nº 123, de 2006).*

*I - [...];*

*II - a pessoa jurídica, ainda que imune ou isenta, tomadora ou intermediária dos serviços descritos nos subitens [...]*

*III - a pessoa jurídica tomadora ou intermediária de serviços, ainda que imune ou isenta, na hipótese prevista no § 4º do art. 3º desta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)*

*§ 3º No caso dos serviços descritos nos subitens 10.04 e 15.09, o valor do imposto é devido ao Município declarado como domicílio tributário da*

*pessoa jurídica ou física tomadora do serviço, conforme informação prestada por este. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)*

§ 4º [...]”

A Sesap não prestou esclarecimentos sobre esse fato apesar de ter sido notificada.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve.

#### **Análise do Controle Interno**

Não se aplica.

#### **2.2.2. Pagamento a maior em faturamento do Centro de Diálise de Mossoró - CDM no valor de R\$ 180,00.**

##### **Fato**

Em análise aos pagamentos efetuados pela Secretaria Estadual de Saúde Pública - Sesap para o Centro de Diálise de Mossoró - CDM, verificou-se pagamento a maior conforme demonstrado na tabela 1:

Tabela 1

<b>Mês de Competência</b>	<b>NF</b>	<b>Data</b>	<b>Valor líquido (R\$)</b>	<b>OB SESAP</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Diferença (R\$)</b>
set/15	180	03/11/2015	346.187,71	2015OB18036	346.367,71	180,00
	178 e 179	03/11/2015	15.725,65	2015OB18040	15.725,65	0,00
Totais			361.913,36		362.093,36	<b>180,00</b>

Fonte: Processo/Sesap n.º 93.876/2014.

A Sesap não prestou esclarecimentos sobre esse fato apesar de ter sido notificada.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve.

#### **Análise do Controle Interno**

Não se aplica.

### **3. Conclusão**

Em face dos exames realizados, concluiu-se que os descontos do Teto MAC nas faturas do CDM foram regulares, com exceção das impropriedades descritas neste relatório.

No mesmo sentido, a infraestrutura e instalações físicas, o controle individual de frequência de pacientes e os atendimentos realizados de pacientes apresentaram-se regulares.

Ademais, verificou-se a regularidade dos procedimentos de hemodiálise executados no CDM cujos pacientes confirmaram, durante visita às salas de diálise no dia 5 de março de 2018, o pleno atendimento durante as sessões de quatro horas em que são submetidos.

**Ordem de Serviço:** 201800259

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 837238

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

## 1. Introdução

A presente Ação de Controle teve por objetivo a apuração da execução de recursos federais repassados, entre os exercícios de 2016 a 2018, no Convênio nº 837238/2016 executado pela Comunidade de Saúde de Mossoró, CNPJ 08.261.349/0001-99

O escopo do trabalho ateve-se às aquisições de equipamentos elencados como objeto do convênio e as respectivas gestões financeiras, verificando o cumprimento de normas legais.

## 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

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## 3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, não houve identificação de situações irregulares.

**Ordem de Serviço:** 201800260

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

## 1. Introdução

A presente Ação de Controle teve por objetivo a apuração da execução de recursos federais repassados entre os exercícios de 2016 a 2018 no Programa Farmácia de Atenção Básica no município de Mossoró/RN.

O escopo do trabalho ateu-se às aquisições e distribuições de medicamentos utilizados na Farmácia Básica municipal e as respectivas gestões financeiras, verificando o cumprimento de normas legais.

## 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. Não utilização do Sistema Horus. Realização de controle de entrada e saída de estoque em planilha. Não apresentação de controle de entrada e saída de mercadorias.**

##### **Fato**

Em inspeção física, entrevista e análise documental, a equipe de fiscalização identificou que não há utilização do sistema Horus no controle de entrada e saída de medicamentos do estoque no depósito central. Contudo, constatou-se a utilização de controle por meio de planilha Excel, sendo que não houve a disponibilização à equipe de fiscalização dos arquivos eletrônicos com os controles.



Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 2018/05, de 19/02/2018, solicitou-se eventuais relatórios de entrada e saída de medicamentos existentes no município. Diante disso, houve a disponibilização de Guias de Requisição de medicamentos utilizadas como controle de estoque, como exemplo abaixo:

**Imagem I – Frente Guia de Requisição de Medicamentos (GR)**

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ  
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE  
CENTRAL DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO

GUIA DE REQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO (GR)

21 vols.

UBS: XXXXXXXXXX

MÊS: setembro ANO 2016

MEDICAMENTO	ESTOQUE ANTERIOR	ENTRADA EXTRA	REMETIDO	CONSUMO	PERDAS (vencido)	ESTOQUE ATUAL	VALID.	PREVISÃO (necessidade)
Ácido acetilsalicílico 100mg Comp.			5000	✓				
Ácido fólico 5mg Comp.			1000	✓				
Albendazol 400mg Comp.			50	✓				
Alendronato 70mg comp.			600	✓				
Amiodarona 200mg comp.								
Amoxicilina 500mg Comp.			4.800	✓				
Amoxicilina 50mg/mL Susp. oral			200	✓				
Amoxicilina + Clavulanato 250 + 62,5								
Anlodipino 5mg Comp.			3000	✓				
Ateanolol 50g Comp.			3000	✓				
Azitromicina 500mg			300	✓				
Azitromicina susp oral			50	✓				
Captopril 25mg Comp.			1000	✓				
Carbonato de Ca 500mg comp.			1000					
Carbonato de Ca 500mg + Vit D 400000 U/I comp.			1000					
Cefalexina 500mg Comp.			3000					
Cefalexina 50mg/mL Susp. oral								
Ciprofloxacino 500mg comp.			2.400	✓				
Clarithromicina 500mg comp.								
Clindamicina 300mg Comp.								
Complexo B								
Dexametasona 0,1% Creme			100	✓				
Digoxina 0,25mg Comp.			500	✓				
Dipirina 500mg/mL Sol.			100	✓				
Enalapril 20mg Comp.			10000	✓				
Espirinolactona 25mg comp.			500					
Espirinolactona 100mg comp.								
Fenoterol sol.								
Fluconazol 150mg Comp.			200	✓				
Furacemida 40mg Comp.			1000	✓				
Glibenclamida 5mg Comp.			3000	✓				
Glico 0,25mg xarope			50					
Paracetamol 25mg Comp.			8000					
Hidróxido Mg + Hidróxido Al			50					
Ibuprofeno 600mg Comp.			4000	✓				
Ibuprofeno 20mg/mL Sol. oral			100	✓				
Ipratrópio 0,25mg/mL Sol. inalante								
Isoniazida 10mg comp.								
Ivermectina 6mg comp.								
Loratadina 1mg/mL Sol. oral			30	✓				
Loratadina 10mg comp.			480	✓				
Levodopa + Carbidopa 25/250mg			500					
Levotiroxina 25mcg comp.			300	✓				
Levotiroxina 50mcg comp.			300	✓				
Levotiroxina 100 mcg								
Losartana 50mg comp.			5.400	✓				
Mebendazol 100mg comp.			50					
Mebendazol 100mg/5mL Susp. oral								

**Fonte:** Guias de Requisição de Medicamentos setembro 2016

***Imagem II – Verso Guia de Requisição de Medicamentos (GR)***

Metformina 850mg Comp.			4000	✓				
Metildopa 250mg Comp.								
Metoclorpramida 5mg/mL Sol. oral		F	10					
Metronidazol 250mg Comp.								
Metronidazol 400mg/mL Susp. oral								
Metronidazol 5% Creme vaginal			50	✓				
Miconazol 2% Loção		F	20					
Miconazol 2% Creme Vaginal		F	100					
Nistatina 100.000 UI/mL Susp. Oral		F	10					
Óleo de girassol fraco			10					
Omeprazol 20mg Comp.			6850	✓				
Paracetamol 500mg Comp.			1000	✓				
Paracetamol 200mg/mL Sol. oral			100	✓				
Permetrina 5% Loção								
Prednisona 5% suspensão								
Prednisona 5mg Comp.		F	1000					
Prednisona 20mg Comp.		F	2000					
Propranolol 40mg comp			2000					
Sais para reidratação oral		F	50					
Secnidazol 1000mg Comprimido			100	✓				
Sinvastatina 20mg comp			1000	✓				
Sinvastatina 40mg comp			1000	✓				
Sulfamet + Trimet. 400mg+80mg			500	✓				
Sulfamet + Trimet. 40mg+8mg/mL Susp.								
Sulfato ferroso 40mg Comp.			1000	✓				
Sulfato ferroso 25mg/mL Sol. oral			20	✓				
Sulfato ferroso xarope		F	10					
Tetrac. + Anfoter B Cr Vaginal		F	50					

#### \*\* MEDICAMENTO PLANEJAMENTO FAMILIAR

MEDICAMENTO	ESTOQUE ANTERIOR	ENTRADA EXTRA	REMETIDO	CONSUMO	PERDAS (vencido)	ESTOQUE ATUAL	VALID.	PREVISÃO (Necessidade)
Estril creme			F 10					
Levon 0,15mg + Ethinest 0,03mg								
Noretisterona 0,35mg (Norestin)								
Levonorgestrel 0,75mg (Poslov)								
Noretist 0,50mg + Estrad 5mg/mL (Mesigyna)								
Medroxiprogesterona 150mg/mL (Contracept)								

#### \*\* INSUMOS TABAGISMO

MEDICAMENTO	ESTOQUE ANTERIOR	ENTRADA EXTRA	REMETIDO	CONSUMO	PERDAS (vencido)	ESTOQUE ATUAL	VALID.	PREVISÃO (Necessidade)
Nicotina 7mg/24h adesivo			(300) 04	✓				
Nicotina 14mg/24h adesivo								
Nicotina 21mg/24h adesivo								
Nicotina 2mg tabuletas mastigáveis			(1680) 240	✓				

Farmacêutica resp. pela anáise

Funcionário resp. pela separação

Farmacêutico resp. pela solicitação

Funcionário resp. pelo receb. na UBS

30.08.16

**Fonte:** Guias de Requisição de Medicamentos setembro 2016

Como pode ser observado, nas GR's físicas entregues há identificação da UBS, o mês do fornecimento, a quantidade de volumes entregues, o preenchimento da coluna "Remetido", sendo que a quantidade escrita nessa coluna é a solicitada pela UBS para o mês, se for atendido o pedido, é inserida uma marcação, caso contrário é inserido a letra "F", indicando a não remessa. No verso das GR's são inseridas assinaturas dos servidores responsáveis.

Contudo, além dessas GR's físicas, há indicativos que esses controles são procedidos em meio eletrônico e com informações mais completas não disponibilizadas. Isso fica evidenciado com a GR de Agosto/2017 da UBS Dr. Lucas Benjamin, onde as demais colunas foram preenchidas, conforme abaixo:

**Imagem III – Guia de Requisição LUCAS BENJAMIN 08/2017**

UBS MÊS: AGOSTO		ABOLIÇÃO III ANO: 2017								
MEDICAMENTO	ESTOQUE ANTERIOR	ENTRADA EXTRA	REMETIDO	CONSUMO	PERDAS (vencido)	ESTOQUE ATUAL	VAL. D.	PREVISÃO (Necessidade)		
Ácido acetilsalicílico 100mg com	2000		1000	1200		1800	nov-18	2000	✓	
Ácido fólico 5mg Comp.	720		500	1220			jan-19	2000	✓	
Albendazol 400mg Comp.				0				200	✓	
Amiodarona 200 mg comp				0				500	✓	
Amoxicilina 500mg Comp.			3000	1750		1250	dez-18	2500	✓	
Amoxicilina 50mg/mL Susp. oral	160		100	90		170	out-18	100	✓	
Amoxicilina + Clavulanato 250+62,5				0					✓	
Amoxicilina + Clavulanato 500+125				0					✓	
Anlodipino 5mg Comp.	1690		1500	1130		2060	nov-18	1000	✓	
Atenolol 50g Comp	3000			1000		2000	jan-18		✓	
Atenolol 25mg Comp.	2400			930		1470	ago-18	1500	✓	
Cefalexina 500mg Comp.			2500	1100		1400	nov-18	1500	✓	
Cefalexina 50mg/mL Susp. oral	130			32		98	set-18		✓	
Dexametasona 0,1% Creme	70			20		50	abr-18	50	✓	
Digoxina 0,25mg Comp.	740			0		740	mar-18		✓	
Dipirona 500mg/mL Sol.	25		100	55		70	nov-18	100	✓	
Enalapril 20mg Comp	3440			1040		2400	fev-19	1500	✓	
Fenoterol sol.			3	0		3	mar-18		✓	
Fluconazol 150mg Comp.*	274			66		208	nov-18		✓	
Furosemida 40mg Comp	1410			1270		140	set-17	1500	✓	
Glibenclamida 5mg Comp.	1980		1800	90		3690	out-18		✓	
Guaco, xarope	8		50	24		34	fev-19	50	✓	
Hidroclorotiazida 25mg Comp.	2600		2100	1490		3210	out-18	3000	✓	
Hidróxido Mg + Hidróxido Al				0			set-16	50	✓	
Ibuprofeno 600mg Comp.				0			jan-19	500	✓	
Ibuprofeno 20mg/mL Sol. oral	14			14			fev-19	50	✓	
Ipratrópio 0,25mg/mL Sol. inalante			3	0		3	mar-19		✓	
Ivermectina 6mg Comp	20			13		7	fev-19	50	✓	
Loratadina 10mg Comp	477			213		264	dez-17	500	✓	
Loratadina 1mg/mL Sol. oral	55			15		40	set-18		✓	
Mebendazol 100mg comp.	100			22		78	jun-18		✓	
Mebendazol 100mg/5mL Susp. oral				0				50	✓	
Metformina 850mg Comp.	2820		1800	2420		2200	dez-18	4000	✓	
Metildopa 250mg Comp.*				0				1500	✓	
Metoclorpramida 5mg/mL Sol. oral	21			9		12	jul-18		✓	
Metoclorpramida 10 mg comp.				0					✓	
Metronidazol 250mg Comp.	260		1200	610		850	jan-18	1.200	✓	
Metronidazol 40mg/mL Susp. oral	22		50	4		68	out-17		✓	
Metronidazol 5% Creme vaginal*	18		40	58			jul-18	100	✓	
Miconazol 2% Loção				0				30	✓	
Miconazol 2%* Creme Vaginal				0			mai-18	100	✓	
Óleo de girassol frasco			8	8			jun-18	8	✓	
Omeprazol 20mg Comp.				0			jun-18	5000	✓	
Paracetamol 500mg Comp.	890			530		360	nov-19	1500	✓	
Paracetamol 200mg/mL Sol. oral	73			73				100	✓	
Prednisona 5mg Comp.	520			400		120	set-18	1.200	✓	
Prednisona 20mg Comp.	665			475		190	dez-18	1000	✓	
Propranolol 40mg comp	660		1000	760		900	set-17	1000	✓	
Sais para reidratação oral			100	18		82	dez-18		✓	
Secnidazol 1000mg Comprimido				0			fev-18	200	✓	
Sulfamet + Trimet, 400mg+80mg Comp	1170			170		1000	set-17		✓	

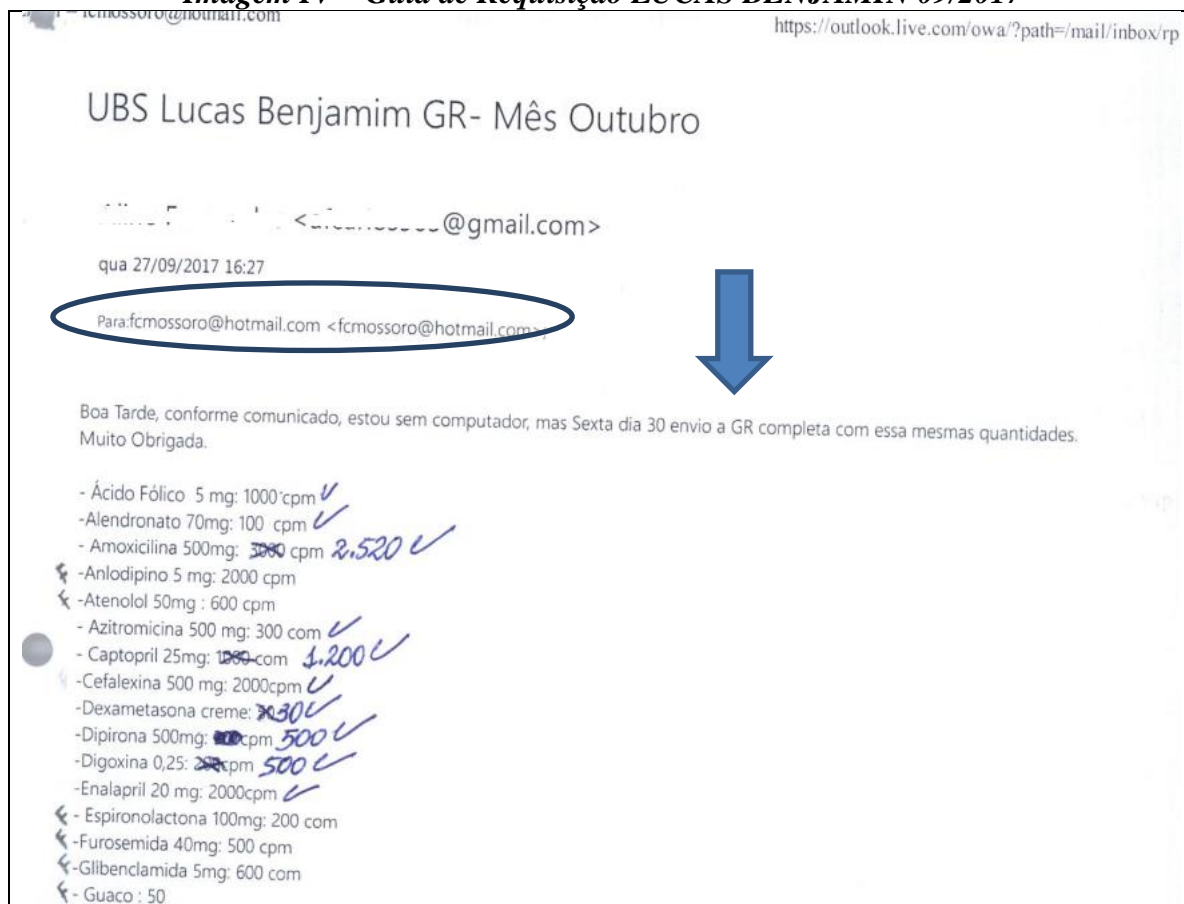
**Fonte:** Guias de Requisição de Medicamentos agosto 2017

Destaca-se a quantidade de informações controladas com o preenchimento das demais colunas, sendo procedido até mesmo o controle de validade dos medicamentos, de maneira que todas as informações relevantes para se proceder um controle sobre o estoque, permitindo antecipações quanto a falta de medicamentos e necessidades de aquisições.

Assim, percebe-se que as saídas de medicamentos do depósito central ocorrem com o preenchimento parcial das GR's, coluna "Remetido" somente, enquanto os demais dados são preenchidos quando da solicitação das UBS ao depósito central. Excepcionalmente, há indicação que a GR de Agosto/2017 da UBS Dr. Lucas Benjamim foi utilizada na saída de medicamentos.

Além disso, também há indicativos que essas informações são repassadas eletronicamente ao depósito central para controle e elaboração das remessas posteriores, conforme mensagem relacionada à GR de outubro/2017 da UBS Dr. Lucas Benjamim, conforme abaixo:

**Imagem IV – Guia de Requisição LUCAS BENJAMIN 09/2017**



**Fonte:** Guias de Requisição de Medicamentos outubro 2017

Assim, o texto da mensagem indica que as GR's são encaminhadas em meio eletrônico de forma completa para o endereço de e-mail [fcmossoro@hotmail.com](mailto:fcmossoro@hotmail.com).

Desse modo, fica constatado que, apesar de não utilizar o sistema Hórus, os responsáveis pelo Depósito Central mantinham um abrangente controle sobre a entrada e saída de medicamentos, sendo que não houve a disponibilização de tais dados à equipe de fiscalização.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento encaminhado por e-mail em 16 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Mossoró/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Cabe mencionar que o Sistema Hórus não era utilizado pela municipalidade em virtude da insuficiência de recursos financeiros para sua implantação. Apesar disso, no início do corrente ano, a gestão da Saúde, através de um grande esforço, efetuou a aquisição dos equipamentos necessários à utilização do referido Sistema, garantindo a modernização do fluxo de gerenciamento do Depósito Central e, por conseguinte, maior facilidade no controle e distribuição dos medicamentos destinados as Unidades de Saúde do Município.

Anteriormente, o Depósito Central se utilizava de planilhas formatadas e abastecidas através do programa Excel, o que garantia a fidedignidade das informações necessárias ao regular funcionamento do setor.

O próprio relatório de auditoria, ao tomar como base a análise de Guia de Requisição de Medicamentos utilizada pelo Depósito Central, verificou-se a existência de grande quantidade de informações controladas no preenchimento destes documentos, inclusive com o controle da validade dos medicamentos. Isto garante a segurança do trabalho desenvolvido no Depósito Central.

Da mesma forma, ao destacar requisição de medicamentos feita pela Unidade Básica de Saúde (UBS) Dr. Lucas Benjamin, verificou-se novamente o alto grau de controle existente no fluxo de atendimento e distribuição do Depósito Central.

Salienta-se que a Unidade de Saúde em questão é classificada como uma das quatro Unidades-polo, as quais são responsáveis pelo recebimento e abastecimento de todas as demais Unidades de Saúde da sua área de abrangência no que diz respeito a distribuição de medicamentos tanto da Farmácia Básica, quanto controlados, de tabagismo, dentre outros.

As solicitações de entrega de medicamentos encaminhadas por estas Unidades-polo podem ser feita tanto através de meio eletrônico (email: fcmossoro@hotmail.com), quanto de forma presencial, através de requisição em meio físico, diretamente pelos responsáveis por estas Unidades.”

## **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, a Prefeitura argumenta falta de recursos financeiros para utilização do Hórus, sendo que a necessidade para operação do sistema resume-se a computador e acesso à rede mundial de computadores.

De fato, por meio de planilhas Excel houve o controle das informações de estoque e controle dos medicamentos. Entretanto, mesmo tendo sido solicitadas todas as formas de controle de estoque, não houve a disponibilização das planilhas à equipe de auditoria.

Por meio das planilhas, é possível constar a real situação do estoque e evidenciar o descompasso com as informações das notas fiscais de forma integral.

Na manifestação da Prefeitura, há ainda indicação de utilização de computadores e acesso à rede mundial de computadores para realização de controles de estoques por meio de planilhas Excel, sendo que essa estrutura também atenderia ao sistema Hórus.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo do trabalho, houve identificação de situações que comprometem o controle de estoque da Farmácia Básica no Município.



**Ordem de Serviço:** 201800281

**Município/UF:** Mossoró/RN

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 606926

**Unidade Examinada:** MOSSORO GABINETE PREFEITO

## **1. Introdução**

Trata o presente trabalho da análise da regularidade do processo da Concorrência nº 17/2010, conduzido pela Prefeitura Municipal de Mossoró, bem como a análise da execução do contrato dela decorrente, cujo objeto são as obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário da cidade, referente à Bacia 01 (1ª etapa) e a Bacia 07, no Município de Mossoró/RN, no âmbito da 5ª Etapa do Programa de Fiscalização de Entres Federativos da Secretaria Federal de Controle Interno, realizado no período de 05 a 09 de março de 2018.

A referida análise levou em consideração os seguintes aspectos:

- Avaliar a regularidade da licitação, modalidade concorrência, no tocante à existência de eventuais cláusulas restritivas de competitividade e direcionamento da contratação;
- Verificar eventual ocorrência de sobrepreço/superfaturamento na contratação e execução da obra;
- Verificar se obra foi executada de acordo com o projeto básico/executivo aprovado e, se o objeto está funcionando satisfatoriamente.

Os recursos financeiros previstos para execução dessas obras somam R\$ 33.164.800,00, pactuados por meio do Contrato de Repasse - CR nº 0224982-05/2007, celebrado em 28/12/2007, entre a Prefeitura Municipal de Mossoró e o Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal – CEF. Os repasses desses recursos para a conta bancária específica do CR são à cargo do citado Ministério, responsável pelo valor de R\$ 31.139.920,00, e à cargo do Município, responsável pelo valor de R\$ 2.024.880,00 (a título de contrapartida).

Em 2008, inicialmente, a execução do objeto desse CR fora contratada com a firma EIT Empresa Industrial Técnica S.A, a qual teve o seu contrato encerrado sem a conclusão do objeto contratado, o que demandou uma nova contratação dos serviços remanescentes.

Para a contratação de nova empresa, a Prefeitura de Mossoró realizou a Concorrência nº 01/2010, tendo a I.M. Comércio e Terraplenagem Ltda., CNPJ n.º 08.288.581/0001-10 como empresa vencedora. Contudo, tendo em vista representação junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, foram anulados o processo licitatório e, conseqüentemente, o contrato, sendo necessário novo processo licitatório.

A nova contratação ocorreu em fevereiro de 2011, por meio da Concorrência n.º 17/2010, na qual foi selecionada e contratada novamente a empresa I.M. Comércio e Terraplenagem Ltda., CNPJ n.º 08.288.581/0001-10, pelo valor total de R\$ 21.323.229,40 (data base 04/01/2017).



Esse contrato também foi encerrado (em 25/08/2017) sem a conclusão das obras por inadimplência da contratada. Cabe destacar que o objeto da presente fiscalização se restringe a esta Concorrência nº 17/2010 e a execução do contrato dela decorrente, a partir de fevereiro de 2011.

Os serviços da contratação que foram executados, até a realização deste trabalho, correspondem a 83% dos serviços previstos para a Bacia 01 (medidos na 41ª medição em dezembro de 2016) e 88% dos serviços previstos para a Bacia 07 (medidos na 42ª medição em setembro de 2016). Para concluir esta obra a Prefeitura licitou e contratou nova empresa para concluir o objeto desse CR, não pertencente ao escopo da presente análise.

## **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. Cláusulas do Edital de caráter restritivo à competitividade**

##### **Fato**

Trata-se da análise da regularidade do processo licitatório, Concorrência nº 17/2010 (processo único tendo os números 714/2010 e 715/2010 como identificação), da Prefeitura Municipal de Mossoró cujo objeto são as obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário da cidade, referente à Bacia 01 (1ª etapa), que contempla os Bairros Abolição III, Abolição IV (parte) e Nova Betânia, bem como a Bacia 07, incluindo os Bairros Alto da Conceição, Lagoa do Mato e Belo Horizonte (Comunidade do Carnaubal).

Como resultado da referida análise foram identificadas as seguintes irregularidades, no tocante à existência de cláusulas restritivas, comprometendo a competitividade do processo licitatório:

**a) Cobrança de taxa para acesso ao Edital (R\$ 300,00) desproporcional a seu custo de reprodução (itens 4.1 e 19.4):**

No tocante à retirada do Edital por parte dos interessados, a administração municipal condiciona sua entrega à comprovação de recolhimento do valor de R\$ 300,00 (trezentos reais).

*“4.1 - O Edital e seus anexos estarão à disposição dos interessados a partir do dia 03 de Dezembro de 2010, no horário de 07h00min (sete) às 13h00min (treze) horas, de Segunda à Sexta-feira, na sede da Comissão de Licitação, sito à Rua Idalino de Oliveira, n° 106 - 1° andar, Centro, Mossoró - RN, que será entregue mediante apresentação do comprovante de recolhimento da importância de R\$ 300,00 (trezentos reais), que será efetuado através de guia expedida na DECOM - Diretoria Executiva de Compras, no endereço acima.”*

Consta, ainda, do item 19.4, a informação de que o Edital e seus anexos foram disponibilizados em mídia eletrônica do tipo CD (Compact Disk- Disco Compacto):

*“19.4 - O CD do edital completo poderá ser adquirido no endereço indicado no preâmbulo deste edital, mediante:*

*a) o pagamento da importância de R\$ 300,00 (trezentos reais), efetuado na Comissão Permanente de Licitação. ”*

Sobre o assunto, a Lei n° 8.666/93 dispõe, em seu Art. 32, § 5°, que não deve ser exigido, para habilitação, recolhimento prévio de taxas, salvo aqueles necessários ao fornecimento do edital, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução da documentação.

No caso em tela, o valor recolhido para fornecimento do Edital é desproporcional ao seu custo de reprodução, ainda que o tamanho da documentação exigisse a utilização de mais de uma mídia, uma vez que o custo unitário de um CD, capacidade 700 Mb, segundo Portal de Compras do Governo Federal variou entre R\$ 0,59 e R\$ 0,89 (R\$ 89,90 o tubo com 100 unidades), em fornecimentos no Rio Grande do Norte nos meses de março e maio de 2016, respectivamente.

Não foi identificado no processo em análise qualquer informação que justifique a referida cobrança.

**b) Impedimento da participação de consórcios, sem a devida motivação (item 4.5 - d):**

*“4.5 - Não poderão participar desta licitação os interessados que:*

*(...)*

*d) que se apresentem constituídos na forma de empresas consorciadas ou agrupadas; ”*

Sobre tal vedação, no item 9.4.2, o Acórdão 1.678/2006 – Plenário do Tribunal de Contas da União dispõe que a administração pública se abstenha de vedar, sem justificativa razoável, a participação de empresas em consórcio, de modo a restringir a competitividade do certame.

Tal entendimento foi reiterado em diversas ocasiões, tais como no Acórdão nº 3.654/2012 – 2ª Câmara, e nos Acórdãos nº 2.447/2014 e 2.303/2015 – Plenário.

Neste sentido, o Relatório do Acórdão nº 2.303/2015 – Plenário esclarece a restrição à competitividade presente na vedação, não motivada, à participação de empresas agrupadas ou consorciadas em obras mais complexas, como a do caso em tela, uma vez que impede que empresas de menor porte possam se unir a empresas maiores de modo a atender a algumas qualificações técnicas exigidas pelo edital, que eventualmente possam constar apenas do acervo de empresa especializada apta a executar determinada fração da obra.

Não há, contudo, nos autos do processo licitatório em tela, qualquer justificativa à presente vedação.

**c) Exigência de Certidão Simplificada da Junta Comercial (item 5.2.5 do Edital):**

*5.2.5 - Certidão simplificada expedida pela Junta Comercial, emitida em data não superior a 30 (trinta) dias da data marcada para a abertura da licitação.*

O caput do artigo 31 da Lei nº 8.666/93, limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação econômico-financeira e dentre eles não consta a Certidão Simplificada da Junta Comercial. Logo, não é dada discricionariedade ao gestor público para acrescentar, durante à fase de habilitação, a exigência dessa certidão.

Para melhor esclarecer a questão, o Tribunal de Contas da União sobre o tema, em seu Acórdão nº 5298/2013 – 2ª Câmara expressou seu entendimento sobre o tema, ao dispor em seu item 9.2.1 que a exigência de apresentação da certidão da junta comercial afronta os artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993.

Observe-se que para comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido o inciso primeiro do artigo 31 já prevê a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei.

A certidão simplificada da Junta Comercial nem mesmo se faz necessária para comprovação da situação de microempresa ou empresa de pequeno porte, uma vez que o artigo 11 do Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, que a regulamenta a Lei nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), prevê que, para seu enquadramento como tal, deve ser exigido a declaração de que cumpre os requisitos legais para qualificação.

**d) Exigência de Certidão Negativa junto à União, Estado, Município e INSS (itens 5.3.4 a 5.3.8)**

O Edital da Concorrência 17/2010 exige a apresentação, para a comprovação de regularidade fiscal, os seguintes documentos:

*“5.3.4 - Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União;*

*5.3.5 - Certidão Negativa de Débito com O Estado;*

*5.3.6 - Certidão quanto a Dívida Ativa do Estado, se houver, em nome da proponente;*

*5.3.7 - Certidão Negativa de Débito com o Município;*

*5.3.8 - Certidão Negativa de Débitos com O INSS; “*

Neste sentido, dentre os documentos listados na Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 29, relativos à regularidade fiscal e trabalhista, está a prova de regularidade para com a Fazenda (Federal, Estadual e Municipal), não se exigindo de prova de quitação.

Com relação ao tema, o Tribunal de Contas da União expediu a Súmula 283/2013, com vistas a reforçar o entendimento de diversos acórdãos precedentes (Acórdão 471/2008 – Plenário, Acórdão 3191/2007 - Primeira Câmara, Acórdão 2081/2007 – Plenário).

*- Súmula TCU 283/2013:*

*“Para fim de habilitação, a Administração Pública não deve exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação de obrigações fiscais, e sim prova de sua regularidade. ”*

Portanto, não se deve exigir Certidão Negativa, quando a comprovação de regularidade possa ser observada por meio de outros documentos, como, por exemplo, a Certidão Positiva com Efeito de Negativa.

**e) Exigência de visita técnica pelo Responsável Técnico da Empresa em até 02 (dois) dias úteis antes da realização da Concorrência (item 5.5.3.5)**

A Prefeitura Municipal de Mossoró, por meio do Edital da Concorrência nº17 /2010 elenca, dentre os critérios de habilitação de Capacitação Técnica Operacional:

*“5.5.3.5 - Atestado firmado por servidor integrante da equipe técnica da SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AMBIENTAL - SEDETEMA de que o profissional Responsável Técnico da Empresa efetuou visita prévia ao local onde se realizarão os serviços da obra.*

*5.5.3.6 - A visita deverá ser realizada em até 02 (dois) dias úteis antes do dia da realização desta Concorrência, junto à SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AMBIENTAL - SEDETEMA, e somente será válida se realizada pelo(s) profissional(is) Responsável(is) Técnico(s) da Empresa, devidamente comprovado no ato da visita por documento hábil. ”*  
(Original sem grifo)

Sobre tal exigência, o Tribunal de Contas da União tem recorrentes entendimentos (Acórdãos nº 1264/2010, 2299/2011, 800/2008, todos emitidos pelo Plenário), nos quais destaca que a exigência de que a visita prévia ao local das obras seja realizada por responsável técnico da

licitante é considerada restrição indevida à liberdade de participação de possíveis interessados, pois impõe a contratação do engenheiro antes da realização da licitação.

Ademais, o Tribunal de Contas da União, em algumas situações, entende desnecessária a visita técnica, sendo suficiente que o licitante declare conhecimento das condições para a execução do objeto, como disposto no Acórdão nº 2.150/2008-TCU-Plenário.

Importante destacar que esta cláusula, como outras abordadas no presente documento, impõe um custo ao licitante para que esteja apto à participação no certame, o que restringe o caráter competitivo. Neste sentido, diante de inúmeros precedentes objetos de julgados do TCU, foi expedida a Súmula nº 272/2012, transcrita a seguir:

- Súmula TCU nº 272/2012:

*“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. ”*

**f) Exigência inadequada de índices para qualificação econômico-financeira (item 5.4.4)**

No tocante à qualificação econômico-financeira, o Edital estabelece como critério a comprovação dos índices nos seguintes valores mínimos e máximos:

*“5.4.4 - Os índices que comprovarão a boa situação da sociedade serão os seguintes:*

<i>5.4.4.1 – ET - Endividamento Total</i>	<i>-</i>	<i>menor ou igual a 0,30</i>
<i>LC - Liquidez Corrente</i>	<i>-</i>	<i><u>maior ou igual a 2,50</u></i>
<i>LG - Liquidez Geral</i>	<i>-</i>	<i>maior ou igual a 1,50</i>
<i>LP - Liquidez de Recursos Próprios</i>	<i>-</i>	<i>maior ou igual a 0,35</i>

*onde:*

$$ET = \text{Endividamento Total} = \frac{\text{Exigível Total}}{\text{Ativo Total}}$$

$$LC = \text{Liquidez Corrente} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

$$LG = \text{Liquidez Geral} = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LP = \text{Liq. Rec. Próprios} = \frac{\text{Ativo Circulante} - \text{Passivo Circulante}}{\text{Patrimônio Líquido}}$$

A Lei de Licitações, em seu artigo 31, §§ 1º e 5º, permite que o Edital preveja índices contábeis aptos a demonstrarem a boa situação financeira da empresa licitante, visando garantir a exequibilidade do objeto contratado. Contudo, a referida exigência encontra, no próprio texto legal, algumas limitações a serem observadas pelo Administrador, dentre elas a de que o índice escolhido deverá estar justificado no processo que instruiu a licitação, o que não foi identificado no caso em tela.

Corroborando com este entendimento, o Tribunal de Contas da União - TCU, em diversos julgados (Acórdão nº 434/2010 – Segunda Câmara, item 9.5.5; Acórdão nº 498/2013 – Plenário, item 9.2.1; Acórdão nº 4606/2010 – Segunda Câmara, item 9.4.3.5) bem como na Súmula nº 289/2016:

- Súmula nº 289/2016:

*“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.”*

Neste sentido, consonantes estão os inúmeros julgados do TCU com o entendimento que a exigência de qualificação econômico-financeira na fase de habilitação das licitações deve ser feita levando-se em consideração o caso em concreto, sob pena de se restringir a competitividade, fixando índices suficientes para demonstrar a capacidade financeira da licitante em executar o contrato.

Não deve ser fixado índice excessivo ou insuficiente para demonstrar a boa saúde da licitante em executar o objeto a ser pactuado. No caso em tela, identificamos, por exemplo, que o índice Liquidez Corrente, exigido no Edital acima de 2,5 é citado no Acórdão nº 4.606/2010 como usualmente adotado valor maior ou igual a 1,0.

Finalmente, é recorrente o posicionamento de que a fixação de índices e seus limites devem decorrer de análise prévia, cujas justificativas constem nos autos do processo licitatório, o que não ocorreu no processo sob análise.

**g) Exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo (itens 5.4.3, 5.4.5 e 7.1)**

O Edital da Concorrência nº 17/2010 exige cumulativamente para habilitação dos licitantes, no tocante à qualificação econômico-financeira, capital social mínimo e garantia, conforme observado nos itens a seguir:

*“5.4.3 - Comprovar o Capital Social integralizado igual ou superior a 10 % do orçamento estimado - na forma do artigo 31 § 2º da Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores.”*

(...)

#### 5.4.5 - Comprovante do recolhimento da garantia de participação. ”

O § 2º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito, dispõe que a Administração poderá estabelecer, no Edital, exigência de capital mínimo **ou** de patrimônio líquido **ou** garantias previstas no artigo 56, § 1º, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Sobre o assunto, foram expedidos diversos Acórdãos pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 668/2009 - Primeira Câmara, item 1.5; Acórdão nº 2985/2008 - Segunda Câmara, item 7.1.1; Acórdão nº 1229/2008 – Plenário, item 9.3.2.2), nos quais determina que a Administração Pública se abstenha de estabelecer exigência simultânea e cumulativa de capital mínimo e garantias

Finalmente, a fim de dirimir qualquer dúvida quanto a impropriedade de se exigir, simultaneamente, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantias, o Tribunal de Contas da União emitiu a Súmula 275/2012, abaixo transcrita:

*Súmula TCU nº 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. ”*

#### **h) Vedação injustificada a somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica (item 5.5.3.1.1)**

No tocante à comprovação do acervo técnico para habilitação, o Edital veda a utilização de somatório de atestados para atendimento a cada critério, conforme item 5.5.3.1.1 a seguir:

*5.5.3.1.1 - Para atendimento das alíneas de “1 a 13” acima, não se admite o somatório de atestados s/contratos para atendimento 01 (uma) única alínea de serviço.*

Tal temática já foi objeto de diversos julgados do Tribunal de Contas da União, o qual se manifestou expressamente que este tipo de critério de habilitação técnica constitui-se instrumento de restrição à competitividade (Ex.: Acórdão nº 1.694/2007 – Plenário, item 9.1.7.2; Acórdão nº 1.678/2006 – item 9.4.1 – Plenário, item 9.4.1 e Acórdão nº 597/2008 – item 9.1.7 – Plenário, item 9.1.7).

*- Acórdão nº 1.694/2007 – Plenário:*

*“9.1.7. abstenha-se de, no edital da nova licitação:*

*(...)*

*9.1.7.2. vedar o somatório de atestados para fins de qualificação técnica dos licitantes, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado; ”*

No processo licitatório objeto de análise, não há qualquer justificativa para a necessidade de exigir que cada alínea seja comprovada por um único atestado técnico.

---

Além de todas as impropriedades elencadas – alíneas a) a e) – que configuram restrição indevida ao caráter competitivo do certame, uma vez que inibem a participação de eventuais empresas interessadas na contratação, cabe destacar ilegalidade identificada no processo no tocante à análise da Minuta do Edital pela Procuradoria Geral do Município.

A Lei nº 8.666/93 dispõe em seu Artigo 38, Parágrafo único que as minutas de editais de licitação devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

A razão de tal exigência torna-se evidente ao ser considerado que a Concorrência nº 17/2010 foi realizada em substituição à Concorrência nº 01/2010, de mesmo objeto e no âmbito do mesmo Contrato de Repasse, que teve seu processo licitatório e consequente contrato administrativos anulados (folha 80) após representação – por existência de cláusula restritiva – junto ao Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 4715/2010 – Primeira Câmara).

Com isto, na Minuta do Edital da Concorrência nº 17/2010, sob análise, foi suprimida do Edital a cláusula objeto da representação, sem alterações nas demais cláusulas restritivas (não apreciadas pelo TCU), que permaneceram no instrumento convocatório. Em 30/11/2010 foi publicado o Aviso de Licitação (folhas 128 a 136), em 03/12/2010 foi assinado o Edital (folha 164) e, somente em 09/12/2010, o Parecer Jurídico da Minuta do Edital (folha 123) foi emitido e juntado ao processo.

Em seu texto, o Parecer Jurídico traz que *“Da análise da documentação acostada, constata-se que é atendido o disposto no art. 40 da lei federal nº. 8.666/93. ”* Tal dispositivo legal elenca os itens indispensáveis que devem constar obrigatoriamente no Edital, dentre eles, inciso VI, estão as condições para participação na licitação, em conformidade com os artigos 27 a 31. Estes, por sua vez, limitam as exigências aceitáveis para habilitação, jurídica, fiscal e trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira.

Diante da existência de inúmeras cláusulas restritivas, em desacordo com os critérios estabelecidos nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, e que, portanto, fazem com que o Edital não atenda o disposto no artigo 40, o que só reforça o caráter meramente formal do Parecer Jurídico e a evidente inexistência de apreciação efetiva da Minuta do Edital.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento encaminhado por e-mail em 16 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Mossoró/RN apresentou a seguinte manifestação:

### **“III – DAS INCONSISTÊNCIAS RELATIVAS À LICITAÇÃO**

...

#### ***1. Cláusulas do Edital de caráter restritivo à competitividade***

O Ente público municipal desconhece tal alegação de restrição quanto à competitividade, tendo em vista que várias empresas participaram do certame sem a verificação de qualquer dificuldade, não havendo notícias de impugnações ao edital, o que corrobora com a anuência plena do documento editalício.

##### ***a) Cobrança de taxa para acesso ao Edital (R\$ 300,00) desproporcional a seu custo de reprodução (itens 4.1 e 19.4):***

A cobrança da taxa era feita de acordo com o valor da licitação. Antes, muitas impressões em papel eram realizadas, tendo sido efetuadas mudanças, atualmente, para o meio eletrônico.

No entanto, não cabia na competência do Presidente de Licitação definir tal característica e, conseqüentemente, a cobrança. A Comissão Permanente de Licitação – CPL é subordinada à Diretoria de Compras, e a esta última caberia o poder de alterações e decisões.

##### ***b) Impedimento da participação de consórcios, sem a devida motivação (item 4.5 - d):***

Quanto à restrição da participação de consórcio é uma questão bem ambígua. O próprio Tribunal de Contas da União – TCU há posicionamento firmado de haver a possibilidade de restringir também quando há consórcio:

*Relatório de Auditoria do Tribunal tratou das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), especificamente do Lote 5, do Edital de Concorrência nº 12011/2011, realizada pelo Ministério da Integração Nacional – (MI). Uma das irregularidades apontadas foi a restrição à participação de empresas em consórcio. Segundo o MI, “a participação de empresas sob a forma de consórcio envolveria a discricionariedade da Administração”, sendo que, conforme precedente jurisprudencial do TCU, “o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto”. Ao concordar com a alegação apresentada, o relator registrou em seu voto que “há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização”. Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada*

*empreendimento, a partir de suas variáveis, tais quais o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra e a capacitação técnica dos participantes. Diante disso, a partir do que fora examinado pela unidade instrutiva, para o relator, “há que se ponderar para o fato de que cabe ao gestor definir qual o caminho a tomar relativamente à participação ou não de consórcios, de forma motivada no âmbito do processo licitatório”. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1246/2006, do Plenário.*

*(Acórdão n.º 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.5.2012.) – grifos nossos*

Nem sempre a participação de empresas reunidas em consórcio garante a competitividade nas licitações. Há casos em que o efeito é justamente o inverso.

De igual modo, nem sempre a participação de empresas reunidas em consórcio trará benefícios para a administração pública, pois muitas vezes o objeto licitado possui peculiaridades que limitam o número de empresas aptas a participar do certame.

É o caso, por exemplo, de obras de grande complexidade técnica, nas quais poucas empresas demonstram ter experiência anterior compatível com o seu vulto e dimensão.

Nestes casos, a reunião de empresas em consórcio restringiria a competitividade, pois outras empresas que seriam competidoras entre si poderiam participar da licitação de forma consorciada, diminuindo o número de empresas elegíveis ao certame.

Parece-nos, pois, que a melhor conduta a ser adotada pelo gestor público é a de avaliar as condições objetivas da obra/serviço, os requisitos técnicos e econômicos envolvidos e, bem sopesados, optar por permitir, ou não, a participação de empresas reunidas em consórcio, com a devida cautela, eficiência e probidade.

Logo, fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio, não havendo motivos para se considerar a participação de empresas reunidas em consórcio como a grande salvação da competitividade, pois, como já mencionado, o resultado pode ser o contrário.

***c) Exigência de Certidão Simplificada da Junta Comercial (item 5.2.5 do Edital) e d) Exigência de Certidão Negativa junto à União, Estado, Município e INSS (itens 5.3.4 a 5.3.8)***

No que se refere às certidões e documentos relativos à economia e situações de empresas, são itens fundamentais para apresentação e participação em procedimentos licitatórios.

Tais documentos são imprescindíveis para avaliar se a empresa tem legítima e legal condição de participar de uma licitação.

A título de exemplo, em caso de não exigir apresentação de comprovação de capital social, a empresa vencedora não consegue executar a obra ou serviço, torna-se injustificável a contratação de uma empresa em estado de falência.

Portanto, são as referidas certidões são exigências estritamente necessárias para garantir o serviço público.

Quanto ao balanço patrimonial, o mesmo foi exigido posteriormente a esta licitação. Inclusive, essa exigência foi retirada de editais nos anos posteriores após decisão de ser ilegal.

***e) Exigência de visita técnica pelo Responsável Técnico da Empresa em até 02 (dois) dias úteis antes da realização da Concorrência (item 5.5.3.5)***

De acordo com o Tribunal de Contas da União, quanto à exigência de visita técnica, conquanto essa, por si só, não seja abusiva, nos moldes estabelecidos no edital - com a fixação de dia e hora pré-determinados, marcado para antes da abertura do certame, só podendo ser realizada em momento diverso excepcionalmente, a critério da administração pública, nos moldes da jurisprudência pacífica e enunciada no **Acórdão 1948/2011**.

Já observou o TCU ao tratar da visita técnica quando da prestação de serviços de engenharia:

*“Ora, tomar conhecimento de todas as informações relativas às obras e das condições do local de sua realização é do interesse dos próprios licitantes. (...) qualquer empresário com um mínimo de responsabilidade não só deseja como necessita conhecer o local e as condições da obra a ser realizada antes de formular sua proposta comercial” (TCU, Acórdão nº244/2003 - Plenário. Min. Rel. Ubiratan Aguiar, DOU de 28.03.2003.)*

Em outra decisão:

*“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” (TCU, Acórdão nº 4.968/2011, 2ª Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro, DOU de 18.07.2011)*

Nessa linha, a realização da visita técnica também é um instrumento que auxilia o particular a juntar informações precisas para impugnar o instrumento convocatório.

Ainda, o Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº 4.968/2011 – Segunda Câmara**, assim se manifestou:

*“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". (TCU, Acórdão nº 4.968/2011, 2ª Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro, DOU de 18.07.2011.)*

Portanto, em linhas gerais, além de ser legal, o objetivo da referida exigência é evitar que haja, tanto para o licitante como para a Administração Pública, prejuízos de natureza econômica (com a formulação de propostas imprecisas), e/ou técnica (durante a execução do contrato).

Ademais, a referida exigência no edital foi ponderada à luz do art. 37, inc. XXI da Constituição Federal e do art. 3º, § 1º, inc. I da Lei nº 8.666/93. Em face desses dispositivos, a exigência é legítima, pois essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais, tendo sido pertinente a criteriosa avaliação dos moldes em que a vistoria foi realizada, de modo que não restringiu indevidamente o caráter competitivo do certame, não sendo por ninguém impugnado.

***f) Exigência inadequada de índices para qualificação econômico-financeira (item 5.4.4)***

A exigência de que as empresas demonstrem sua qualificação econômico-financeira na habilitação em licitações públicas está disposta no art. 37, XXI, da Constituição Federal e na Lei Federal 8.666/93.

A Lei 8.666/93, estabelece em seu artigo 27, inciso III, que os órgãos da Administração Pública deverão exigir das empresas licitantes, entre outros documentos, para fins de comprovação da sua saúde financeira – a chamada qualificação econômico-financeira -, basicamente, patrimônio líquido ou capital social mínimo, bem como índices contábeis, sendo os mais comumente adotados: índice máximo de endividamento e índices mínimos de solvência geral, de liquidez geral e de liquidez corrente. Tais índices são calculados com base nas informações contábeis, apresentadas pelas empresas licitantes nos seus envelopes de habilitação.

Assim, a contabilidade da empresa, seja ela interna ou externa, tem papel importante na elaboração da documentação necessária para o certame e na elaboração dos relatórios econômicos e financeiros solicitados na habilitação.

Portanto, as exigências do Edital em comento atende aos dispositivos legais, tendo em vista se tratarem de critérios objetivos, usualmente adotado pela Ciência da Contabilidade, com a devida fundamentação técnica, sendo totalmente devida a utilização das exigências para comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes (TCU - Plenário, ac. nº 1.519/2006, Min. Marcos Bemquerer).

***g) Exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo (itens 5.4.3, 5.4.5 e 7.1)***

Em que pese a referida exigência no Edital ter sido irregular, conforme entendimento do TCU, não há fundamentos plausíveis e sólidos que caracterize desembaraço ao certame.

Não obstante a falha apurada, não há quaisquer elementos contundentes a demonstrar que tal ocorrência fora determinante para comprometer a competitividade do certame e direcionar o resultado ao qualquer concorrente da licitação, de modo a justificar, por exemplo, a anulação do certame (**TCU - Acórdão 2743/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer**).

***h) Vedação injustificada a somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica (item 5.5.3.1.1)***

A legalidade da vedação ou limitação da somatória de atestados dependerá do objeto a ser licitado.

Há vasta jurisprudência na Corte de Contas da União a respeito:

*“com relação à proibição da soma de quantitativos de contratos distintos, não vislumbro prejuízo. É usual o estabelecimento de limites, com o intuito de evitar que a adição de quantitativos irrisórios venha a amparar experiência inexistente no curriculum do licitante. Apenas excepcionalmente, em razão da natureza dos serviços, tal medida poderia ser restritiva. ” (Acórdão nº 2.088/2004m Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)*

*Para o fim de comprovação de capacidade técnica deve ser aceito o somatório de testados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único.*

*Auditoria do TCU tratou das obras de microdrenagem, execução da rede coletora de esgoto e urbanização da bacia da Criminosa, bem como construção da estação de tratamento de esgotos, no bairro Nova Marabá, no município de Marabá/PA. Na fiscalização, foi verificada, dentre outras irregularidades, a potencial restrição à competitividade, decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento na Concorrência 5/2011-CPL/PMM, que teve por objeto um conjunto de obras e serviços ligados à engenharia. Para o relator, “a restrição ao caráter competitivo da licitação foi caracterizada pela proibição do somatório de atestados de capacidade técnica”, sendo que, para ele, “a explicação para a proibição do somatório de atestados de capacidade técnica não foi convincente”. Em circunstâncias semelhantes, ainda conforme o relator, o Tribunal tem determinado que “a comprovação de capacidade técnica seja feita mediante o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único”. O Tribunal, então, com suporte no voto do relator, decidiu pela audiência dos responsáveis por esta e pelas outras irregularidades. Precedentes citados: Acórdãos nº 1.237/2008, 2.150/2008 e 2.882/2008, todos do Plenário. (Acórdão n.º 1231/2012-Plenário, TC 002.393/2012-3, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 23.5.2012.)*

*É indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado.*

*Auditoria realizada nas obras de construção do sistema de esgotamento sanitário do município de Parnamirim/RN, custeadas com recursos repassados pelo Ministério das Cidades, apontou indícios de irregularidades na Concorrência n. 001/2008, que resultou na assinatura do Contrato n. 85/2008-Semop/RN com a empresa declarada vencedora do certame, no valor de R\$ 81.714.726,01. Entre os indícios de irregularidades apontados, destaquem-se as exigências contidas em edital que vedaram o somatório de atestados para fins de habilitação dos licitantes. Anotou a unidade técnica que o edital de licitação estabeleceu, para efeito de habilitação técnico-operacional, que a capacidade para execução de cada item da obra deveria ser demonstrada “em um único atestado, referente a uma ou mais obras isoladamente, não se aceitando valores resultantes de somatórios e, ainda, que todas as onze exigências, agrupadas nas letras a, b, c e d do item 7.5.1.2, fossem comprovadas em no máximo 03 (três) atestados”. Considerou insatisfatórias as razões de justificativos dos responsáveis, no sentido de que tal medida visava simplificar o cumprimento de exigências pelas licitantes e aumentar a participação de empresas. Ressaltou, a esse respeito, que “a possibilidade de apresentar um maior número de atestados permitiria que mais empresas alcançassem os quantitativos exigidos”. Ademais, “a jurisprudência deste Tribunal de Contas admite a soma dos quantitativos constantes de mais de um atestado”. O relator, por sua vez, anotou que as deliberações do Tribunal têm sido no sentido de que tal vedação é indevida, “nos casos, como o que ora se analisa, em que a aptidão técnica da empresa licitante possa ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado”. O Tribunal, então, quanto a esse aspecto, decidiu determinar ao Município de Parnamirim/RN que, em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, custeadas com recursos federais, abstenha-se de: “ (...) 9.2.2. estipular a necessidade de que a prova da execução anterior de determinados serviços se faça num único atestado, o que potencializa a restrição à competitividade, a não ser que a vedação ao somatório esteja devida e amplamente fundamentada nos autos do procedimento licitatório, em consonância com o disposto nos Acórdãos ns. 1636/2007, 2150/2008, 342/2012, todos do Plenário, dentre outros julgados deste Tribunal; ”. Precedentes mencionados: Acórdãos nºs 1.678/2006, 1.636/2007, 597/2008, 1.694/2007, 2.150/2008, 342/2012, todos do Plenário. (Acórdão n.º 1865/2012-Plenário, TC-015.018/2010-5, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 18.7.2012.)*

No que se refere ao Edital em comento, o limite ao somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional, atende as exigências legais, pois o aumento de quantitativos do serviço acarretaram, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços.

Assim sendo, não houve restrição ao caráter competitivo do certame. ”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Mossoró, em sua manifestação, não reconhece a restrição à competitividade gerada pelas cláusulas do edital da Concorrência nº 17/2010, sob alegação de não haver notícias de impugnações ao instrumento convocatório, bem como pela participação de várias empresas no certame.

Neste sentido, é importante destacar que cabe à Administração Pública a responsabilidade precípua da legalidade das cláusulas presentes no Edital, e sua consequente vinculação durante todo o processo licitatório, sendo a impugnação o exercício de um direito, cuja ausência no processo não é suficiente para garantir sua regularidade e licitude. Ao interpretar a inexistência de impugnações como demonstrativo de regularidade, o agente público busca transferir ao cidadão/licitante uma obrigação que lhe compete.

Ademais, um processo licitatório visa à garantia de contratação da proposta mais vantajosa, menos onerosa, de melhor qualidade possível, assegurando oportunidade igual a todos os interessados, além do comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes, o que é afastado diante de cláusulas que extrapolam os critérios legalmente previstos. Assim, a alegação da participação de várias empresas não afasta a restrição imposta a outros potenciais interessados que tenham se mantido fora do certame, diante da impossibilidade de atendimento a um requisito restritivo.

A seguir é apresentada a análise da manifestação da Prefeitura para cada item da constatação.

a) Cobrança de taxa para acesso ao Edital (R\$ 300,00) desproporcional a seu custo de reprodução (itens 4.1 e 19.4):

O gestor municipal não apresentou qualquer justificativa para a constatação, restringindo-se a informar que a competência para a definição de valores para retirada do Edital cabia à Diretoria de Compras, não à Comissão Permanente de Licitação – CPL, o que não afasta a irregularidade identificada.

b) Impedimento da participação de consórcios, sem a devida motivação (item 4.5 - d):

No tocante ao impedimento à participação de consórcios, a Prefeitura demonstra que, em alguns casos, não se torna vantajoso para a Administração Pública a contratação de Consórcios, razão pela qual configura ato discricionário do gestor públicos, alegação procedente, do ponto de vista teórico.

Contudo, do ponto de vista prático, é importante destacar que o ato administrativo discricionário tem como característica a possibilidade de análise subjetiva, através da valoração dos fatos no caso concreto, segundo critérios de oportunidade, conveniência e equidade, uma vez que a discricionariedade não é absoluta, devendo o ato ser devidamente motivado, conforme dispõe a Lei nº 9.784/99, em seu art. 50, I.

No caso em tela, não foi identificado, nos autos do processo licitatório, qualquer motivação ou justificativa para a vedação de empresas consorciadas, razão pela qual se mantém a constatação.

c) Exigência de Certidão Simplificada da Junta Comercial (item 5.2.5 do Edital) e d) Exigência de Certidão Negativa junto à União, Estado, Município e INSS (itens 5.3.4 a 5.3.8):

A Prefeitura Municipal de Mossoró, em sua manifestação, não apresentou argumentos que justifiquem as irregularidades identificadas nos itens c) e d), tendo demonstrado a importância da apresentação de documentação divergente daquelas apontadas nas referidas constatações.

Ademais, é importante esclarecer que o princípio da legalidade na Administração Pública restringe a atuação às exigências previstas em lei, de acordo com os meios e formas por ela estabelecidos e segundo interesses públicos. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 limita o rol de documentos necessários para a qualificação econômico financeira dos licitantes, tendo o gestor municipal extrapolado tal rol expressamente permitido.

e) Exigência de visita técnica pelo Responsável Técnico da Empresa em até 02 (dois) dias úteis antes da realização da Concorrência (item 5.5.3.5):

No tocante a visita técnica, em que pese ser legítima sua exigência, não se pode condicionar que ela seja realizada pelo Responsável Técnico da empresa, por obrigar que a licitante tenha contratado o engenheiro previamente à licitação, incorrendo, assim, em custos não necessários antes da celebração do contrato.

Dessa forma, a vistoria, quando necessária, deve ser prevista, deixando à cargo da empresa a definição oportuna do profissional apto a realizar tal tarefa. Por essa razão, a constatação fica mantida.

f) Exigência inadequada de índices para qualificação econômico-financeira (item 5.4.4):

Em sua manifestação, o gestor municipal apresenta argumentos que justificam, genericamente, a importância de índices com vistas a garantir a boa saúde financeira da empresa e, conseqüentemente, a exequibilidade do objeto contratado.

Contudo, o que foi apontado como restrição à competitividade foi a utilização de índices e parâmetros, ausentes a devida análise prévia e motivação para sua utilização, constantes dos autos do processo licitatório. Por essa razão e por não ter apresentado justificativas para tal ausência, a constatação é mantida.

g) Exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo (itens 5.4.3, 5.4.5 e 7.1):



É pacífico o entendimento de que a exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo configuram restrição à competitividade, uma vez que pode ter inibido a participação de eventuais interessados que não estavam aptos a atender os requisitos impostos pelo Edital, razão pela qual a manifestação da Prefeitura Municipal de Mossoró não justifica tal exigência.

Ademais, a legislação é taxativa ao indicar os critérios pertinentes para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, não cabendo por parte da administração qualquer extrapolação capaz de comprometer a participação do maior número de interessados.

h) Vedação injustificada a somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica (item 5.5.3.1.1):

Em sua manifestação, a Prefeitura Municipal de Mossoró apresenta trecho do Acórdão TCU nº 1865/2012-Plenário, alinhado à constatação identificada quanto à ausência de justificativa para a vedação em tela. Neste Acórdão, em seu item 9.2.2, a Corte de Contas determina à administração municipal por ela fiscalizada que se abstenha de exigir a comprovação de qualificação técnica em um único atestado, *"a não ser que a vedação ao somatório esteja devida e amplamente fundamentada nos autos do procedimento licitatório"*.

Neste sentido, para a vedação imposta no Edital sob análise, não há qualquer registro nos autos do processo licitatório de análise ou fundamentação que a justifique.

---

Finalmente, não foi apresentada qualquer manifestação quanto ao caráter meramente formal do Parecer Jurídico e a evidente inexistência de apreciação efetiva da Minuta do Edital.

Assim, da análise da manifestação da Prefeitura Municipal de Mossoró, mantém-se inalteradas as constatações apresentadas, visto que não foi apresentado elemento ou argumento passível de justificar a existência das cláusulas identificadas como restritivas à competitividade no Edital em questão.

### **2.2.2. Habilitação da empresa vencedora do certame em desconformidade com as regras previstas no Edital e, ainda, análise indevida de recurso por parte da Procuradoria Geral do Município, configurando direcionamento da contratação.**

#### **Fato**

Da análise do processo administrativo da Concorrência nº 17/2010, realizado pela Prefeitura de Mossoró para contratação de empresa de obras e serviços de engenharia para ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário das Bacias 01 e 07, foi identificada habilitação indevida da empresa vencedora do certame (I.M COMÉRCIO E TERRAPLANAGEM LTDA. – 08.2885.811/0001-10), bem como tratamento inadequado de recurso de empresa inabilitada (SCAVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA - 01.514.128/0001-36).

É sabido que licitantes e o Poder Público estão vinculados ao Edital, quanto aos procedimentos, à documentação exigida, às propostas, ao julgamento e ao contrato, conforme disposto na Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 43, que exige que a habilitação dos participantes, julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital.

Assim, na seleção da empresa para contratação, as cláusulas editalícias devem ser consideradas e cumpridas por todos os licitantes a que a ele se submetam, uma vez que é o instrumento regulatório inequívoco do processo e faz lei entre as partes, conforme princípio de vinculação do instrumento convocatório.

Contrariando tal vinculação, foram identificadas as seguintes impropriedades na fase de habilitação da Concorrência sob análise:

**a) Habilitação da empresa vencedora apesar de descumprimento de cláusulas do Edital:**

A empresa I.M COMÉRCIO E TERRAPLANAGEM LTDA. – 08.2885.811/0001-10 apresentou a documentação, juntada às folhas 542 a 701 do processo administrativo, com vistas à habilitação no certame, em intenção de cumprimento das cláusulas do item 5 do Edital.

Contudo, em que pese ter sido habilitada, – o que sugere suposto atendimento integral aos critérios do Edital – não foram identificadas evidências de cumprimento dos itens a seguir relacionados, no tocante à Capacitação Técnica Operacional.

**- Item 5.5.3.1:**

Subitem	Descrição	Quantitativo Mínimo	Quantitativo Comprovado
2.	Escoramento de valas	11.350 m <sup>2</sup>	2.852 m <sup>2</sup> (*)
3.	Rebaixamento de lençol freático	1.450 m	0 m
5.	Execução de emissário de esgotos em tubos de PVC defoyo ou similar com diâmetro mínimo de 400 mm	600 m	0 m

(\*) Valor total, considerando o somatório dos atestados técnicos fornecidos

Na tabela acima, pode ser observado que não foi identificada comprovação referente aos quantitativos mínimos exigidos nos subitens 2, 3 e 5, ainda que considerado o somatório dos atestados técnicos. Sobre esta consideração, é importante destacar que o Edital vedava, sem qualquer justificativa, a utilização de somatório de atestados para comprovação de cada subitem, o que configura restrição à competitividade, conforme abordado em item específico do presente documento.

**- Item 5.5.3.6:**

*“5.5.3.6 - A visita deverá ser realizada em até 02 (dois) dias úteis antes do dia da realização desta Concorrência, junto à SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AMBIENTAL - SEDETEMA, e somente será válida se realizada pelo(s) profissional(is) Responsável(is) Técnico(s) da Empresa, devidamente comprovado no ato da visita por documento hábil. ”*

Na documentação disponibilizada para habilitação, a empresa I.M COMÉRCIO E TERRAPLANAGEM LTDA. – 08.2885.811/0001-10 apresentou (folha 693) Atestado de Visita Técnica realizada por componente do quadro técnico (CPF \*\*\*.506.064-\*\*), funcionário listado (folha 608) na Indicação de Pessoal Técnico da empresa.

Por sua vez, considerando que o item editalício acima transcrito trouxe a exigência de que a referida visita fosse realizada pelo Responsável Técnico da empresa, observa-se que, no caso em análise, este critério não foi atendido, uma vez que esta função é atribuída a outro profissional (CPF \*\*\*.198.134-\*\*), conforme Declaração do Responsável Técnico (folha 626).

Cabe destacar, conforme tratado em campo específico do presente Relatório de Fiscalização, que esta exigência configura cláusula restritiva de competitividade e que, portanto, inibe a participação de eventuais empresas interessadas e que não possam arcar com o custo de um Responsável Técnico com o perfil profissional requerido para a obra objeto desta Concorrência antes da contratação. Apesar de tratar-se de restrição à competitividade, não há justificativa para o seu descumprimento e consequente habilitação da empresa.

**b) Inabilitação de empresa concorrente por descumprimento de mesmo critério considerado regular na habilitação da empresa vencedora:**

A Comissão Permanente de Licitação, designada por meio da Portaria nº 378/2010, de 30/12/2010 (folha 199), divulgou o Resultado da Análise de Documentos de Habilitação (folha 702) da empresa I.M COMÉRCIO E TERRAPLANAGEM LTDA. – CNPJ 08.2885.811/0001-10, no qual consta as razões para inabilitação da empresa SCAVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA - CNPJ 01.514.128/0001-36, abaixo transcrita:

*“INABILITAR, na fase de DOCUMENTAÇÃO a empresa:*

*1. SCAVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA- CNPJ 01.5 14. 128/0001-36, por não atender do edital, ao item 5.5.3.1 - Anexar atestados de Capacidade Técnico-Operacional, devidamente registrado(s) no CREA da respectiva região onde as obras e os serviços foram executados acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico - CAT(s), expedida(s) por este Conselho que comprove(m) ter a Licitante executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresas privadas, obras e/ou serviços em área*

*urbana que contemple inclusive sistema de esgotamento sanitário, rede coletora, coletores tronco/interceptores, estação elevatória, estação de tratamento (tipo lagoa de estabilização) e emissários, além de reforma e pavimentação de vias, cujas parcelas de maior relevância técnica, aos subitens 03 - Rebaixamento de lençol freático, 11 - Execução de recomposição e/ou pavimentação asfáltica e 12 - Execução de recomposição e/ou pavimentação em paralelepípedo. ”*

Conforme consignado no presente Relatório – alínea a) – na análise da documentação apresentada pelas empresas I.M COMÉRCIO E TERRAPLANAGEM LTDA. (folhas 542 a 701) não foi identificada documentação comprobatória suficiente para comprovação do cumprimento dos subitens 02, **03** e 05 do Item 5.5.3.1, o que implica que a empresa SCAVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA foi inabilitada por mesmo critério não atendido pela empresa vencedora da Concorrência (03 – Rebaixamento de lençol freático).

**c) Análise indevida de recurso de empresa inabilitada:**

Em decorrência de sua inabilitação e por entender indevidas as restrições a ela impostas, a empresa SCAVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA apresentou recurso administrativo, juntado às folhas 706 a 731 do processo licitatório.

No tocante ao resultado da habilitação e eventuais recursos, assim dispõe o Edital que regula a Concorrência nº 17/2010:

*“8.5 - A CPL dará conhecimento do resultado da habilitação através de publicação no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, iniciando-se no dia útil seguinte à publicação o prazo de 5 (cinco) dias úteis previsto no art. 109, inc. I alínea “a” da Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores para a entrega à Comissão das razões e contra razões de recursos a serem interpostos pelos recorrentes. Sendo esse prazo declinado se todos os licitantes declinarem, por escrito, do prazo recursal referente à habilitação.*

*(...)*

*16.5 - Na contagem dos prazos excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. ”*

Considerando que o resultado da habilitação foi publicado em 14/01/2011 (folha 704), que o Edital (item 16.5) e a Lei nº 8.666/1993 (Artigo 110) dispõem que na contagem dos prazos deve ser excluído o dia do início e incluído o do vencimento e, ainda, que ambos os dispositivos normativos determinam que o prazo para recurso será de 05 (cinco) dias **úteis**, a contagem de prazos deve ser conforme ilustrada a seguir:

Janeiro/2011						
DOM	SEG	TER	QUA	QUI	SEX	SAB
					14	15
					<b>Publicação Resultado Habilitação</b>	
16	17	18	19	20	21	
	1º dia útil	2º dia útil	3º dia útil	4º dia útil	<b>5º dia útil</b>	
					<b>Data Limite Interposição Recurso</b>	

O recurso da empresa SCAVE foi interposto em 21/01/2011, recebido pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação, de acordo com carimbo de protocolo constante à folha 719, sendo, portanto, tempestivo.

Contudo, conforme documento de Apreciação de interposição de recurso administrativo (folhas 732 a 735), firmado pelo Procurador Geral do Município, em 01/02/2011, declara manutenção da inabilitação da empresa, sem apreciação do mérito de suas considerações, tendo em vista suposto decurso de prazo para recurso:

*“Analisando as datas, vê-se que, não obstante o art. 109, I, da Lei 8.666/93 fixar o prazo improrrogável de 5 (cinco) dias para proposição de recurso, a empresa só o formulou quando decorridos 7 (sete) dias, sendo inquestionável sua intempestividade. Desta forma, impõe-se óbice formal ao não conhecimento das razões recursais”*

Neste sentido, a contagem do prazo e o não conhecimento do recurso foram descabidos e desamparados de propósito legal, uma vez que sua interposição foi efetuada no prazo legal e editalício de 05 (cinco) dias úteis.

Conforme exposto em item prévio, o Edital que regulou o processo licitatório em tela mostrou-se eivado de cláusulas restritivas que prejudicaram a isonomia e a competitividade no processo, uma vez que eventuais interessados na contratação sob análise, diante da constatação de impossibilidade de cumprimento de critérios estabelecidos, foram impedidos de participar.

Além da existência de tais cláusulas, as impropriedades detectadas na fase de habilitação, privilegiando a empresa vencedora do certame, configuram direcionamento na licitação em favor da empresa I.M COMÉRCIO E TERRAPLANAGEM LTDA.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento encaminhado por e-mail em 16 de julho de 2018, a Prefeitura Municipal de Mossoró/RN apresentou a seguinte manifestação:

### **“III – DAS INCONSISTÊNCIAS RELATIVAS À LICITAÇÃO**

*Ordem de Serviço: 201800281*

*Município/UF: Mossoró/RN*

*Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES*

*Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 606926*

*Unidade Examinada: MOSSORO GABINETE PREFEITO*

*(...)*

**2. Habilitação da empresa vencedora do certame em desconformidade com as regras previstas no Edital e, ainda, análise indevida de recurso por parte da Procuradoria Geral do Município, configurando direcionamento da contratação (itens a, b e c).**

*Em que pese as ponderações do relatório preliminar, não há qualquer conhecimento quanto à irresignações das empresas participantes em ter tido qualquer direito tolhido.*

*Em restrita observância aos preceitos legais e normais do edital, a Concorrência nº 17/2010, da Prefeitura Municipal de Mossoró, cujo objeto são as obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário da cidade, referente à Bacia 01 (1ª etapa), que contempla os Bairros Abolição III, Abolição IV (parte) e Nova Betânia, bem como a Bacia 07, incluindo os Bairros Alto da Conceição, Lagoa do Mato e Belo Horizonte (Comunidade do Carnaubal), foi realizada sem anormalidades.*

*De praxe, empresas que se sentem prejudicadas administrativamente, recorrem à prestação jurisdicional. O que, no caso, não ocorreu.*

*Todos os questionamentos, recursos administrativos e respeito ao contraditório e da ampla defesa, foram garantidos no itinerário do certame, seja pela CPL, seja pela Procuradoria Geral do Município, que tiveram suas decisões legitimamente acatadas pelos licitantes. ”*

## **Análise do Controle Interno**

Em suas considerações, a Prefeitura alega não ter “qualquer conhecimento quanto à irresignação das empresas participantes”, que a Concorrência nº 17/2010 teria sido “realizada sem anormalidades” e que “todos os questionamentos, recursos administrativos e respeito ao contraditório e ampla defesa, foram garantidos no itinerário do certame”. Neste sentido, desconsidera o recurso interposto no prazo legal e editalício por um dos participantes e que suas considerações não foram sequer apreciadas, sob alegação de decurso de prazo, conforme demonstrado em item específico do presente relatório.

Ademais, justificar a irregularidade sob afirmativa de que “*empresas que se sentem prejudicadas administrativamente, recorrem à prestação jurisdicional*”, e que as decisões da CPL ou da Procuradoria Geral do Município foram legitimamente acatadas pelos licitantes, é transferir a terceiros, ou seja, aos licitantes, uma obrigação de agir que é do agente público, no exercício de sua função. Garantir a lisura, isonomia, competitividade e a contratação da proposta mais vantajosa é, precipuamente, responsabilidade da Administração Pública, sendo a impugnação no âmbito judicial, complementar à garantia de supremacia do interesse público mediante exercício de direito conferido aos cidadãos e/ou aos licitantes.

Quanto à habilitação indevida da empresa vencedora do certame, por não atendimento aos critérios fixados, alguns dos quais deram causa à inabilitação de empresa concorrente, a Prefeitura não apresentou qualquer justificativa que afaste a identificação de direcionamento da licitação em prol da empresa vencedora do certame.

### 3. Conclusão

Do trabalho realizado foi concluído o seguinte:

- Existência de cláusulas restritivas de competitividade, em desconformidade com a Lei nº 8.666/1993 e diversos julgados do Tribunal de Contas da União, no tocante a: cobrança de taxa para acesso ao edital, desproporcional ao custo de reprodução; impedimento à participação de consórcios, sem a devida motivação; exigência de certidões não previstas em lei; exigência de visita ao local da obra por responsável técnico da empresa, para a habilitação; exigência inadequada de índices para qualificação econômico-financeira; exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo; vedação injustificada a somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica;
- Ilegalidade no processo licitatório, referente à mera formalidade do Parecer Jurídico da Minuta do Edital, uma vez que sua assinatura foi posterior à assinatura e publicação do Aviso de Edital;
- Habilitação indevida da empresa vencedora da Concorrência nº 17/2010, apesar de descumprimento de cláusulas, enquanto inabilitou licitante por descumprimento de uma delas, bem como não conhecimento de recurso por expiração de prazo ainda vigente, sugerindo direcionamento da contratação;
- Na avaliação dos preços unitários dos serviços contratados, realizada em uma amostra de 85% dos serviços da Bacia 01, não foi verificado superfaturamento no preço global da amostra. Cerca de 90% dos itens (serviços) objeto desta verificação de preço apresentaram valores inferiores (Subavaliado) aos valores utilizados como referência de mercado (que foi o Sinapi - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil). Quanto à ocorrência de sobrepreço/superfaturamento na execução do objeto (ou seja, se os serviços foram ou não executados em quantidades e qualidades corretas) não foi viável proceder este

tipo de avaliação pois, a execução do objeto se deu (predominantemente) no subsolo o que impediu sua perfeita visualização e aferição;

- O sistema de esgotamento sanitário inspecionado encontra-se com cerca de 85% dos seus serviços executados, não tendo sido verificado na inspeção física divergências significativas entre o que foi realizado e o que está previsto no projeto apresentado. Entretanto, esse objeto não está em funcionamento, com exceção de setores isolados da Bacia 07, pois ainda é necessário concluir alguns pontos de descontinuidades em tubulações da rede de esgoto e concluir duas estações elevatória de esgoto que são fundamentais para o escoamento do esgoto até o seu destino final.