



Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo

OFÍCIO 0544/2019-TCU/SecexAgroAmbiental

Brasília-DF, 6/11/2019.

Ao(À) Senhor(a)
Presidente da Caixa Econômica Federal
(CNPJ: 00.360.305/0001-04)
SBS - Quadra 4 - Lotes 3/4 - Edifício Matriz I - 21º Andar - Asa Sul
70.092-900 - Brasília - DF

Processo TC 016.774/2019-1 Tipo do processo: Representação
Relator do processo: Benjamin Zymler
Unidade responsável: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Assunto: Notificação

Senhor(a) Presidente,

1. Informo Vossa Senhoria do Acórdão 13322/2019-TCU-Primeira Câmara, Min. Benjamin Zymler, prolatado na sessão de 5/11/2019, por meio do qual o Tribunal apreciou o processo de Pensão Civil acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido acórdão, acompanhado da instrução da unidade técnica, para conhecimento e adoção das providências cabíveis. O inteiro teor do acórdão, bem como relatório e voto, se existentes, podem ser acessados no Portal do TCU (www.tcu.gov.br), assim como por meio da plataforma Conecta-TCU.
3. Por fim, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício. Esclarecimentos adicionais quanto ao processo em questão ou a esta comunicação podem ser obtidos, no horário de 10 às 18h, junto à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) em Brasília, telefone (61) 3527-5234, assim como nas unidades do TCU nas demais capitais.

Atenciosamente,

assinado eletronicamente

Maryzely Mariano

Chefe do Serviço de Comunicação Processual 1
(Subdelegação de competência: art. 2º, I, da Portaria Seproc 2/2019)

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
SEGER – Secretaria Geral
Recebido em 14/11/19
Registro 2.125

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63111722.



Tribunal de Contas da União

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso aos autos está disponível no portal do TCU na internet (www.tcu.gov.br), exceto no caso de processos/documentos sigilosos. O acesso somente é facultado após o devido credenciamento e habilitação prévia do responsável e/ou do procurador. Esses serviços também estão disponíveis no Portal do TCU.
- 2) O não cumprimento de determinação do Tribunal de Contas da União poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU.
- 3) Constitui dever das partes, representantes e procuradores indicar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço eletrônico e o endereço residencial ou profissional onde receberão as notificações, bem assim a atualização dessas informações sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva, conforme previsto no art. 77, inc. V, do Código de Processo Civil.
- 4) A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no artigo 34, § 2º, da Lei 8.443/1992.
- 5) Além dos serviços disponíveis por meio do Portal do TCU na internet, o Tribunal dispõe de atendimento presencial, no horário de 10 às 18h, nos seguintes locais:
 - a) Brasília: na Secretaria de Gestão de Processos. Endereço: SAFS, quadra 4, Anexo III, 2º andar, sala 229 - CEP 70042-900 - Brasília/DF;
 - b) Estados da federação: nas secretarias do Tribunal localizadas nas capitais dos Estados, cujos endereços estão indicados no Portal do TCU, aba de serviços.

ACÓRDÃO Nº 13322/2019 - TCU - 1ª Câmara

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente e fazer as seguintes determinações, recomendações e ciência, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-016.774/2019-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Alto Alegre do Maranhão - MA; Prefeitura Municipal de Bacurituba - MA; Prefeitura Municipal de Boa Vista do Gurupi - MA; Prefeitura Municipal de Governador Archer - MA; Prefeitura Municipal de Joselândia - MA; Prefeitura Municipal de Pirapemas - MA; Prefeitura Municipal de Trizidela do Vale - MA

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymier

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex/Amb).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinar à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente interveniente dos contratos de repasse mencionados nos presentes autos, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que expeda orientação a todos municípios do Estado do Maranhão que firmaram contratos de repasse, a partir de 2018, relacionados à contratação de consultoria para elaboração de diagnóstico ambiental municipal, com foco na revitalização de bacias hidrográficas e na proteção e conservação de mananciais, no sentido de garantir que em seus processos licitatórios não estejam presentes cláusulas que restrinjam a competitividade do certame, a exemplo das abaixo relacionadas (o que, caso presentes, afrontariam o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU 1722), e informe ao TCU, no prazo de noventa dias, os encaminhamentos realizados:

1.6.1. exigência, como documento obrigatório para habilitação, de registro cadastral na Prefeitura, a exemplo do certificado de registro cadastral (CRC) (infração ao previsto no art. 32 da Lei 8.666/93) – jurisprudência: Acórdãos 309/2011-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), 2951/2012-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carneiro) e 2857/2013-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymier);

1.6.2. exigência de comprovação de patrimônio líquido mínimo pelo licitante (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8666/93) concomitantemente com a de garantia de participação na licitação (art. 31, inciso III, do mesmo dispositivo), como requisitos de habilitação – jurisprudência: Acórdãos 1905/2009-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymier), 2329/2014-2ª Câmara (Relator Ministro Ana Arraes) e 710/2018-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz);

1.6.3. exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante – jurisprudência: Acórdãos 2297/2005-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymier), 3409/2013-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz), 3291/2014-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 3097/2015-Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro);

1.6.4. exigência, para fins de Qualificação Técnica e Econômica, de visto do Crea do



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Excerto da Relação 34/2019 - TCU - 1ª Câmara
Relator - Ministro BENJAMIN ZYMLER

local de realização da licitação de empresas interessadas em participar de licitações - jurisprudência: Acórdãos 992/2007-Primeira Câmara (Relator Ministro-substituto Marcos Benquener), 2239/2012-Plenário (Relator Ministro José Jorge), 966/2015-Segunda Câmara (Relator Ministro Ana Arraes) e 1889/2019 Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz);

1.7. Recomendar ao Ministério de Meio Ambiente que, nos futuros instrumentos de transferência voluntária de recursos, em especial aqueles destinados à contratação de consultoria para elaboração de diagnóstico ambiental municipal, avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar minutas de editais-padrão de licitação, a serem adotados pelos partícipes dos contratos de repasse por ela firmados, em que se garanta o afastamento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame, a exemplo das identificadas nos presentes autos;

1.8. Dar ciência aos municípios a seguir relacionados que as impropriedades descritas constituem cláusulas que restringem o caráter competitivo do certame, o que afronta o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU 272:

1.8.1. exigência, como documento obrigatório para habilitação, de registro cadastral na Prefeitura, a exemplo do certificado de registro cadastral (CRC), identificada nos editais de Tomada de Preços 002/2019 (Bacurituba/MA), Tomada de Preços 004/2019 (Boa Vista do Gurupi/MA) e Tomada de Preços 005/2019 (Joseândia/MA);

1.8.2. exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo, como requisito para habilitação, identificada nos editais de Tomada de Preços 007/2019 e 011/2019 (Trizidela do Vale/MA);

1.8.3. exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional na fase de habilitação, de profissional do Quadro Permanente, identificada nos editais de Tomada de Preços 001/2019 (Governador Acher/MA) e de Pregão Presencial 007/2019 (Pirapemas /MA);

1.8.4. exigência, para fins de Qualificação Técnica e Econômica, de visto do Crea do local de realização da licitação de empresas interessadas em participar de licitações, identificada no edital de Tomada de Preços 004/2019 (Alto Alegre do Maranhão/MA);

1.9. Dar ciência desta deliberação ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao Ministério do Meio Ambiente e à Caixa Econômica Federal, encaminhando-lhes cópia da instrução de peça 15; e

1.10. Arquivar os presentes autos, sem prejuízo do monitoramento da presente deliberação.

Dados da Sessão:

Ata nº 40/2019 - 1ª Câmara

Data: 3/11/2019 - Ordinária

Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Presidente: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 5 de novembro de 2019.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGIAS

TC 016.774/2019-1**Tipo:** Representação**Unidades jurisdicionadas:** municípios de Alto Alegre do Maranhão-MA; Bacurituba-MA; Boa Vista do Gurupi-MA; Governador Archer-MA; Joselândia-MA; Pirapemas-MA; Trizidela do Vale-MA**Representante:** Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (MPC-MA)**Advogado ou Procurador:** não há**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em licitações realizadas por municípios do Estado do Maranhão, relacionadas a contratações de consultoria para elaboração de diagnóstico ambiental municipal, com foco na revitalização de bacias hidrográficas e na proteção e conservação de mananciais, decorrentes de recursos repassados por meio de contratos de repasse firmados entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e as municipalidades, com a intervenção da Caixa Econômica Federal (Caixa) (inicial à peça 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Quanto aos requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, verifica-se que a matéria é de competência do Tribunal, refere-se a responsável sujeito a sua jurisdição e está redigida em linguagem clara e objetiva.

3. Com relação ao requisito “encontrar-se acompanhada dos indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade”, o autor da representação junta elementos, indica fonte para consulta a certames licitatórios conduzidos por municípios do Estado do Maranhão, bem como argumenta que há cláusulas nos editais que restringem a competitividade e elementos que indicam direcionamento. Em que pese não ter informado quais seriam essas cláusulas, foi possível vislumbrar, em exame expedito, a existência de cláusulas que de fato induzem à restrição do caráter competitivo de alguns certames.

4. Além disso, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (MPC-MA) possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso IV do art. 237 do RI/TCU.

5. Dessa forma, estão presentes os requisitos de admissibilidade.

6. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, pois a restrição à competitividade na licitação pode, em tese, proporcionar o direcionamento da contratação, causar prejuízo ao erário e resultar na contratação de proposta menos vantajosa para a sociedade.

7. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Bacurituba	Tomada de preços 02/2019	"Adjudicada e homologada". Contrato firmado	Contrato (Caixa): 01061876-77 SIAFI: 878780 SICONV: 060517/2018
Bon Vista do Gurupi	Tomada de preços 004/2019	"Adjudicada e homologada". Contrato firmado	Contrato (Caixa): 01062200-58 SIAFI: 880422 SICONV: 060553/2018
	Tomada de preços 007/2019	Certame anulado	Contrato (Caixa): 01061871-60 SIAFI: 878301 SICONV: 060501/2018
Cajari	Tomada de preços 008/2019	Certame anulado	Contrato (Caixa): 01061871-60 SIAFI: 878301 SICONV: 060501/2018
Chapadinha	Pregão presencial 038/2019	Licitação revogada	Contrato (Caixa): 01061920-18 SIAFI: 878851 SICONV: 060506/2018
	Pregão presencial 040/2019	Sem informação atualizada	Contrato (Caixa): 01061920-18 SIAFI: 878851 SICONV: 060508/2018
Governador Archer	Tomada de preços 001/2019	Sem informação atualizada	Contrato (Caixa): 01061821-18 SIAFI: 878772 SICONV: 060530/2018
Joselândia	Tomada de preços 005/2019	Certame anulado	Contrato (Caixa): 01061891-88 SIAFI: 878920 SICONV: 060436/2018
Matinha	Pregão presencial 009/2019	"Adjudicada e homologada". Contrato firmado	Contrato (Caixa): 01061895-70 SIAFI: 878911 SICONV: 060499/2018
Montes Altos	Pregão presencial 002/2019	"Adjudicada e homologada". Contrato firmado	Contrato (Caixa): 01062197-77 SIAFI: 880419 SICONV: 060535/2018
Pedro do Rosário	Tomada de preços 001/2019	Sem informação atualizada	Contrato (Caixa): 01061864-10 SIAFI: 878848 SICONV: 060457/2018
	Tomada de preços 007/2019	Sem informação atualizada	Contrato (Caixa): 01061864-10 SIAFI: 878848 SICONV: 060457/2018
Peri Mirim	Tomada de preços 002/2019	"Adjudicada e homologada". Contrato firmado	Contrato (Caixa): 01061877-92 SIAFI: 878779 SICONV: 060518/2018
Pirapemas	Pregão presencial 007/2019	Sem informação atualizada	Contrato (Caixa): 01061930-22 SIAFI: 878949 SICONV: 060605/2018
Sucupira do Norte	Tomada de preços 009/2019	Sem informação atualizada	Contrato (Caixa): 01062202-98 SIAFI: 880425 SICONV: 060577/2018
Trizidela do Vale	Tomada de preços 007/2019	Licitação fracassada	Contrato (Caixa): 01061875-52 SIAFI: 878782 SICONV: 060516/2018
	Tomada de preços 011/2019	Licitação fracassada	Contrato (Caixa): 01061875-52 SIAFI: 878782 SICONV: 060516/2018

Notas:

¹ Alguns municípios realizaram mais de um certame em decorrência de revogação/anulação do edital ou fracasso na licitação

SIGEP - Supremacia, s/nº, TRF 10 - Assis, Estado de Mato Grosso do Sul - CEP: 79000-000

¹ Informações extraídas do Portal da Caixa - Acompanhamento de Operações (<https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/filtro-ctrl.asp>), consulta realizada em 28/8/2019

16. Conforme a consulta, encontram-se disponíveis no Portal do TCE-MA 21 certames realizados em dezesseis municípios, com informações dos processos de contratação de consultoria para elaboração de diagnóstico ambiental municipal. Consta-se, contudo, informações e documentos nem sempre suficientes para identificar os motivos de eventual revogação ou anulação do edital ou sobre o estado atual do processo de contratação.

17. Ainda assim, as informações disponíveis no “Mural de Licitações” do TCE-MA indicam que:

a) em cinco municípios os processos licitatórios foram concluídos e firmados contratos. Bacurituba, Boa Vista do Gurupi, Matinha, Montes Altos e Peri Mirim;

b) em três municípios houve cancelamento ou anulação do certame: Altamira do Maranhão, Cajari e Joselândia;

c) em um município a licitação foi fracassada por não atenderem licitantes com condição de habilitação: Trizidela do Vale; e

d) em sete municípios as informações disponíveis não permitem desvendar se houve ou não sucesso no procedimento licitatório. Afonso Cunha, Alto Alegre do Maranhão, Chapadinha, Governador Archer, Pedro do Rosário, Pirapemas e Sucupira do Norte.

18. Ao se agregar mais uma fonte de informação, verifica-se que o número de municípios do Estado do Maranhão que estão a contratar o mesmo objeto é bem maior que os dezesseis que constam no “Mural de Licitações” do TCE-MA. Considerando que a origem dos recursos de cada licitação se deu por meio de contratos de repasse firmados entre o MMA e cada um dos municípios, com a interveniência da Caixa, foi possível consultar o portal “Acompanhamento de Operações” (<https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/filtro-ctrl.asp>, em 28/8/2019). Da consulta, extrai-se que foram firmados contratos com pelo menos outros 31 municípios maranhenses em 2018, além dos dezesseis que constaram no mural do TCE, totalizando 47 contratos de repasse, todos com o mesmo objeto (peça 8).

19. Considerando a extensão dos objetos de controle, que os referidos contratos de repasse foram firmados no final de 2018, que sua fiscalização pelo repassador está em andamento, que as respectivas prestações de contas sequer foram encaminhadas ao agente interveniente (Caixa), e objetivando a celeridade processual, reputou-se adequado o exame preliminar dos editais já disponíveis com vistas a identificar a ocorrência das alegadas cláusulas restritivas à competitividade.

20. Dado o universo de certames licitatórios acima relacionados, a amostra a ser examinada focou os editais disponíveis no “Mural de Licitações” do TCE-MA, com maior ênfase nos cinco editais em que a fase licitatória foi concluída.

21. Como critérios para aferir a ocorrência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo nos editais, foram consultadas na base de jurisprudência sistematizada do TCU as irregularidades mais comumente relacionadas à restrição ao caráter competitivo, bem como tipologias do sistema Alice/TCU.

22. Dessa maneira, foram identificadas as seguintes impropriedades:

1 – Exigência, como documento obrigatório para habilitação, de registro cadastral na Prefeitura, a exemplo do certificado de registro cadastral (CRC)

22.1. Conforme o Acórdão 2857/2013-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zynaler), a “faculdade legal de se apresentar o CRC (...) não pode se converter em obrigação, de forma a restringir a competitividade dos certames ao universo de empresas cadastradas pelo órgão estadual”.

22.2. A exigência infringe o previsto no art. 32 da Lei 8.666/93. De acordo com o § 2º desse artigo, reproduzido: “Art. 32. As empresas não poderão participar informando o endereço #2924550

artigo, “O certificado de registro cadastral a que se refere o §1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31”, relativos à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. A intenção do legislador foi dar celeridade ao processo licitatório, permitindo que empresas já habilitadas em licitações anteriores não precisassem apresentar novamente todos os documentos de habilitação.

22.3. Outros julgados no mesmo sentido: Acórdão 309/2011-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti) e Acórdão 2951/2012-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro).

Quadro 2: Licitações em que foi identificada a irregularidade

Município	Edital	Localização	Observação
Bacurituba	Tomada de Preços 002/2019	Item 6.2.6.1 (peça 9, p. 6)	Neste certame houve a participação de quatro licitantes. Três delas foram inabilitadas por motivos diversos da irregularidade aqui referida. A quarta licitante foi contratada.
Boa Vista de Gurupi	Tomada de Preços 004/2019	Itens 5.2.a e 6.2.4.1 (peça 4, p. 3 e 5)	Houve contratação da única empresa que participou do certame.
Joselândia	Tomada de Preços 005/2019	Item 7.1.1.a (peça 5, p. 10)	O edital foi impugnado e o certame anulado. O motivo foi a limitação à participação apenas a empresas do ramo da construção civil (peça 14).

II – Exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo

22.4. É vedada a exigência de comprovação de patrimônio líquido mínimo pelo licitante (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8666/93) concomitantemente com a de garantia de participação na licitação (art. 31, inciso III, do mesmo dispositivo), como requisitos de habilitação.

22.5. São várias as deliberações do Tribunal que afirmam a vedação de exigências simultâneas de qualificação econômico-financeira previstas no art. 31 da Lei 8666/1993. São exemplos: acórdãos 1905/2009-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), 2329/2014-2ª Câmara (Relator Ministro Ana Arraes) e 710/2018-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Quadro 3: Licitações em que foi identificada a irregularidade

Município	Edital	Localização	Observação
Trizidela do Vale	Tomada de Preços 007/2019	Itens 3.1 e 5.2.4.b (peça 6, p. 4, 5 e 9)	Houve participação de apenas uma licitante. Ela foi inabilitada por razões diversas. Licitação fracassada.
	Tomada de Preços 011/2019	Itens 3.1 e 5.2.4.b (peça 10, p. 4, 5 e 9)	Quatro licitantes participaram, sendo que duas foram inabilitadas por não apresentarem garantia de que trata a presente irregularidade. A proposta de preços das outras duas licitantes foi desclassificada. Licitação fracassada (peça 10, p. 91-92)*.

Nota: * no caso dos certames acima, a exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo muito provavelmente contribuiu para o insucesso do certame.

III – Exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional na fase de habilitação, de profissional do Quadro Permanente

22.6. Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.

22.7. No caso concreto, alguns editais exigiram a comprovação de que os profissionais compusessem o quadro permanente, sem que fosse facultada a apresentação de disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços.

22.8. A interpretação que esta Corte de Contas tem dado para a matéria pode ser esclarecida por meio do seguinte extrato do Voto proferido pelo Ministro Benjamin Zylber no Acórdão 2297/2005-Plenário:

10. A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

11. A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

12. Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos. Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção.

13. Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público.

14. As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desartezoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

15. Nesse sentido, entendo que seria suficiente, segundo alega a representante, a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

22.9. No mesmo sentido, citam-se as seguintes decisões do TCU: Acórdãos 3409/2013-Plenário (Relator Ministro Avelino Cedraz), 3291/2014-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), 3097/2015-Primeira Câmara (Relator Ministro José Mécio Monteiro).

Quadro 4: Licitações em que foi identificada a irregularidade

<u>Município</u>	<u>Edital</u>	<u>Localização</u>
Governador Archer	Tomada de Preços 001/2019	Item 6.2, 3.2 e subitens (peça 11, p. 8)
Pirapemas	Pregão Presencial 007/2019	Item 7.3.4-e (peça 12, p. 11)

IV – Exigência, para fins de Qualificação Técnica e Econômica, de visto do Crea do local de realização da licitação de empresas interessadas em participar de licitações

22.10. O TCU tem jurisprudência formada no sentido de ser irregular a exigência de apresentação, pelas licitantes, de visto no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) da localidade onde os serviços serão prestados, como critério de habilitação, devendo ser estabelecido

prazo razoável, após a homologação do certame, para que a vencedora apresente esse documento no ato da celebração do contrato.

22.11. Isto porque o exercício da atividade profissional, que demandaria visto do registro, somente fica caracterizado com a contratação, momento em que o profissional ou a empresa exercerá a sua atividade técnica.

22.12. Jurisprudência nesse sentido: Acórdãos 992/2007-Primeira Câmara (Relator Ministro-substituto Marcos Benquerer), 2239/2012-Plenário (Relator Ministro José Jorge), 966/2015-Segunda Câmara (Relator Ministro Ana Arraes) e 1889/2019 Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Quadro 5: Licitação em que foi identificada a irregularidade

Município	Edital	Localização
Alto Alegre do Maranhão	Tomada de Preços 004/2019	Item 5.3-a (peça 13, p. 8)

23. Como visto, em oito editais foram identificados quatro tipos de exigências que, em tese, restringem o caráter competitivo das contratações:

24. Especificamente no caso do segundo certame realizado pelo Município de Trizidela do Vale (Tomada de Preços 011/2019), a restrição – exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo – teve relação direta com a eliminação indevida de duas das quatro empresas que se habilitaram, o que, muito provavelmente, impactou no resultado final do processo de contratação. Registre-se que, como a licitação foi considerada fracassada visto que as propostas de preços das outras duas licitantes (inicialmente habilitadas) foram desclassificadas, não houve prejuízo ao erário federal.

25. Nos casos de Alto Alegre do Maranhão (TP 004/2019), Governador Archer (TP 01/2019) e Pirapemas (PP 007/2019), a falta de informações sobre as fases seguintes do processo licitatório impede concluir se houve ou não impacto direto das falhas observadas.

26. Nos demais casos – Bacurituba (TP 002/2019), Boa Vista do Gurupi (TP 004/2019) e Joselândia (TP 005/2019) – também não foi possível traçar uma correlação entre a cláusula restritiva apontada e a restrição ao caráter competitivo do certame, justamente porque não houve, no caso concreto, afastamento expresso de licitante por conta da impropriedade.

27. Porém, independentemente de explicitamente produzir ou não afastamento de licitante, a existência, por si sós, de cláusulas restritivas à competitividade implica prejuízo à competitividade dos certames, ensejando potencial comprometimento da qualidade, finalidade e interesse público almejados com o procedimento licitatório, motivos por que devem ser abolidas das contratações públicas.

28. Questão adicional levantada pelo MP de Contas/MA foi a existência de indícios de direcionamento nas contratações realizadas. Em que pese o representante não ter informado quais seriam os elementos que indicariam o direcionamento, a análise dos elementos e do andamento dos certames, quando possível tal exame, não evidenciou tal ocorrência.

29. Foi realizado cruzamento de informações (por meio de sistema de análise de dados desta Corte de Contas) entre empresas participantes de certames realizados nos municípios de Alto Vista do Maranhão, Bacurituba, Boa Vista do Gurupi, Cajari, Matinha, Montes Altos, Peri Mirim e Trizidela do Vale (com base em relação das empresas extraída do “Mural de Licitações” do TCE-MA). Ao todo, quinze empresas participaram desses processos licitatórios, sendo que foi possível identificar o CNPJ de quinze delas. Para essas licitantes, o resultado do cruzamento de informações para apurar a existência de vínculos entre elas que conduzissem a indícios de conluio ou combinação entre licitantes não revelou indícios de direcionamento.

30. Quanto à competitividade nos certames analisados, evidenciou-se baixa participação de empresas, ainda que não seja possível afirmar inequivocamente que a existência das cláusulas

restritivas foi determinante para o resultado. O quadro abaixo apresenta a quantidade de participantes nos editais (informações extraídas dos documentos disponíveis no “Mural de Licitações” do TCE-MA):

Quadro 6: Participação de licitantes nos certames

Município	Licitação	Irregularidade identificada no edital	Situação	N. de participantes
Altamira do Maranhão	PP 006/2019	-	Certame anulado	4
Bacurituba	TP 002/2019	I – Exigência de CRC	Contrato firmado	4
Boa Vista do Gurupi	TP 004/2019	I – Exigência de CRC	Contrato firmado	1
Cajari	TP 007/2019	-	Certame anulado	2
Matinha	PP 009/2019	-	Contrato firmado	1
Montes Altos	PP 002/2019	-	Contrato firmado	1
Peri Mirim	TP 002/2019	-	Contrato firmado	2
	TP 007/2019	II – Exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo	Licitação fracassada	1
Trizidela do Vale	TP 011/2019	-	Licitação fracassada	4

31. O quadro indica a pouca concorrência mesmo nos casos de procedimentos licitatórios em que não foram identificadas as falhas relacionadas ao longo da presente representação. Além disso, nos cinco casos em que foi observada a contratação, os valores contratados – Bacurituba (R\$ 299.165,86), Boa Vista do Gurupi (R\$ 300.000,00), Matinha (R\$ 299.870,63), Montes Altos (R\$ 298.743,00) e Peri Mirim (R\$ 299.565,35) – foram infinitamente inferiores ao estimado (R\$ 301.000,00). Observa-se que em três dos certames relacionados não se evidenciou, no exame perfunctório realizado, restrições à competitividade.

32. Especula-se como possíveis outras causas do baixo número de licitantes a baixa efetividade de sua divulgação ou mesmo a falta de empresas no mercado com capacidade de executar o objeto. De qualquer forma, a identificação dessas causas exigiria uma investigação muito mais aprofundada, que não é o foco do presente trabalho.

33. Voltando para as limitações à competitividade constatadas, seu tratamento pode ser realizado em dois vieses. O primeiro é abordar cada situação isoladamente, tratando edital por edital a irregularidade e avaliando medidas pedagógicas e sancionatórias por falhas cometidas pelos administradores de cada ente municipal. Porém, além de essa alternativa demandar esforço de controle bastante significativo, dado o número de editais passíveis de falhas, corre-se o risco de a ação de controle ter baixa efetividade, pois ataca-se apenas pontualmente as irregularidades.

34. A segunda possibilidade é envolver a entidade contratante – no caso a União, por intermédio do Gestor do Programa Ministério do Meio Ambiente, representado, por sua vez, pela Caixa Econômica Federal como entidade interveniente –, visto que é ela que detém a competência primária de fiscalizar e de tomar contas relativas aos recursos repassados.

35. Veja-se que todos os contratos de repasse identificados no Quadro 1 e muito provavelmente os demais listados na planilha à peça 8 estão vigentes e em execução. As cláusulas presentes nos contratos de repasse, tomando-se como exemplo o Contrato de Repasse 878895/2018/MMA/CAIXA, firmado com o município de Altamira do Maranhão em 27/12/2018 (peça 3, p. 53-66), são claras sobre o dever de fiscalizar o de ser fiscalizado:

VI – PRAZOS (...)

Término da Vigência Contratual: 31 de Agosto de 2020.

Prestação de Contas: até 60 (sessenta) dias após o término da vigência contratual ou conclusão da

execução do objeto, o que ocorrer primeiro. (...)

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES (...)

2.1 - DA CONTRATANTE

III. acompanhar e atestar a execução físico-financeira do objeto previsto no Plano de Trabalho, com os correspondentes registros nos sistemas da União, utilizando-se para tanto dos recursos humanos e tecnológicos da CONTRATANTE; (...)

VIII. verificar a realização do procedimento licitatório pelo CONTRATADO, atendo-se à documentação no que tange: a contemporaneidade do certame, aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência, ao respectivo enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado, ao fornecimento de declaração expressa firmada por representante legal do CONTRATADO e/ou UNIDADE EXECUTORA atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis, ou registro no SICONV que a substitua; (...)

XV. receber e analisar a prestação de contas encaminhada pelo CONTRATADO e/ou UNIDADE EXECUTORA, bem como notificá-lo quando da não apresentação da Prestação de Contas no prazo fixado, e/ou quando constatada a má aplicação dos recursos, instaurando, se for o caso, a correspondente Turma de Contas Especial

(...)

2.2 - DO CONTRATADO

(...)

X. realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, quando optar pelo regime de execução indireta, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações ou da Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011 e sua regulamentação, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) utilizado e o respectivo detalhamento de sua composição; (...)

XVI. prestar contas dos recursos transferidos pela CONTRATANTE destinados à consecução do objeto no prazo fixado no Contrato de Repasse;

XVII. fornecer à CONTRATANTE, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo;

36. Opta-se pela segunda abordagem, buscando dar maior efetividade à ação de controle, bem como considerando que os referidos contratos de repasse foram firmados no final de 2018, que sua fiscalização pelo repassador está em andamento, e que as respectivas prestações de contas sequer foram encaminhadas ao agente interveniente (Caixa). Nesse sentido, sugere-se determinar à Caixa que oriente os municípios do Estado do Maranhão que firmaram contratos de repasse com o objeto em exame a deixarem de incluir cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame, a exemplo das descritas nos presentes autos.

37. Adicionalmente, é recomendável que a Caixa elabore, se ainda não houver o feito, minuta padrão de edital licitação em que sejam atadas cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame, a exemplo das descritas nos presentes autos, disponibilizando-a aos entes contratados por meio de seus contratos de repasse.

CONCLUSÃO

38. Considerando a análise efetuada nos itens precedentes, a representação deve ser conhecida e, no mérito, considerada parcialmente procedente.

39. Foram examinados editais relativos a contratações de consultoria para elaboração de diagnóstico ambiental municipal, com foco na revitalização de bacias hidrográficas e na proteção e conservação de mananciais, decorrentes de recursos repassados por meio de contratos de repasse

firmados entre o MMA e as municipalidades, com a intervenção da Caixa.

40. A análise contemplou os editais lançados no exercício de 2019 por municípios do Estado do Maranhão, disponíveis no portal “Mural de Licitações” do TCE-MA (<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/mural-de-licitacoes-2>), correspondendo a certames realizados em dezesseis municípios, com informações relativas a 21 processos de contratação.

41. Destaca-se que a apuração se limitou a ocorrências mais evidentes de cláusulas restritivas ao caráter competitivo, motivo pelo qual não estão descartadas outras disposições caracterizadoras de restrição à competitividade, caso fosse realizado uma análise mais aprofundada.

42. No que tange aos indícios de direcionamento nas contratações realizadas, questão apontada pelo MP de Contas/MA, não foram identificadas evidências de tal ocorrência.

43. Nos incisos I a IV do item 22 desta instrução, foram descritas as cláusulas que restringem a competitividade do certame, resumidas no quadro abaixo:

Quadro 7: Síntese das irregularidades

Irregularidade	Município	Edital
I – Exigência, como documento obrigatório para habilitação, de registro cadastral na Prefeitura, a exemplo do certificado de registro cadastral (CRC)	Bacurituba	TP 002/2019
	Boa Vista do Gurupi	TP 004/2019
	Inselândia	TP 005/2019
II – Exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo, como requisito para habilitação	Trizidela do Vale	TP 007/2019 TP 011/2019
	Governador Archer	TP 001/2019
III – Exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional na fase de habilitação, de profissional do Quadro Permanente	Pirapemas	PP 007/2019
	Alto Alegre do Maranhão	TP 004/2019
IV – Exigência, para fins de Qualificação Técnica e Econômica, de visto do Crea do local de realização da licitação de empresas interessadas em participar de licitações		

44. Não é possível afirmar conclusivamente que existe relação de causa e efeito entre as restrições à competitividade identificadas e eventual cerceamento de participantes, à exceção do certame realizado em Trizidela, em que duas licitantes foram afastadas por não apresentarem garantia de proposta, situação associada à irregularidade tratada no item 22, II.

45. Contudo, considerando que a existência, por si só, de cláusulas restritivas à competitividade implica potencial prejuízo à competitividade dos certames, independentemente de produzir ou não afastamento de licitante no caso efeito concreto; que o número de contratos de repasse firmados no ano de 2018 no Estado do Maranhão com o objeto tratado nos presentes autos chega a 47; e que os contratos estão em execução, assim como a fiscalização pelo repassador está em andamento e as respectivas prestações de contas sequer foram encaminhadas ao agente interveniente (Caixa), sugere-se determinar à Caixa que oriente todos os municípios do Estado do Maranhão que firmarem contratos de repasse com o objeto em exame a adotarem cuidados para não incluir cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame, a exemplo das descritas nos presentes autos.

46. Verificou-se também que, embora existam similaridades entre alguns editais, não há um padrão, o que dá margem a possíveis falhas, a exemplo das identificadas. Veja-se que, para o objeto tratado nestes autos, foram identificados 47 contratos de repasse firmados pela Caixa com municípios do Estado do Maranhão somente em 2018. Desconhece-se o universo de ajustes firmados ou a serem firmados com a mesma finalidade, mas não é desarrazoado concluir que a existência de um modelo de edital a ser adotado pelos entes contratados não apenas mitigaria o risco de falhas como as identificadas, mas também facilitaria o controle exercido pelo repassador e aprimoraria o atingimento da finalidade do programa.

47. Considerando que eventual medida seria de caráter geral e direcionada à Caixa Econômica Federal (Caixa), unidade não jurisdicionada da Secex Agroambiental, propõe-se, em observância ao art. 5º, § 1º, da Portaria-Segexex 13/2011, o encaminhamento da questão à avaliação da Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (Secex Finanças), com a sugestão de se recomendar àquela unidade jurisdicionada que elabore minutas de editais-padrão de licitação, a serem adotados pelos partícipes dos contratos de repasse por ela firmados, em que se garanta o afastamento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame, a exemplo das identificadas nos presentes autos.

48. Adicionalmente às medidas acima sugeridas, propõe-se dar ciência das irregularidades aos municípios em que foram observadas as falhas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) determinar à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente interveniente dos contratos de repasse referidos nos presentes autos, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que expeda orientação a todos municípios do Estado do Maranhão que firmaram contratos de repasse, a partir de 2018, refacionados à contratação de consultoria para elaboração de diagnóstico ambiental municipal, com foco na revitalização de bacias hidrográficas e na proteção e conservação de mananciais, no sentido de garantir que em seus processos licitatórios não estejam presentes cláusulas que restrinjam a competitividade do certame, a exemplo das acima relacionadas (o que, caso presentes, afrontam o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU 272), e informe ao TCU, no prazo de noventa dias, os encaminhamentos realizados:

b.1) exigência, como documento obrigatório para habilitação, de registro cadastral na Prefeitura, a exemplo do certificado de registro cadastral (CRC) (infração ao previsto no art. 32 da Lei 8.666/93) – jurisprudência: Acórdãos 309/2011-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), 2951/2012-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro) e 2857/2013-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler); (inciso I do item 22 desta instrução)

b.2) exigência de comprovação de patrimônio líquido mínimo pelo licitante (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8666/93) concomitantemente com a de garantia de participação na licitação (art. 31, inciso III, do mesmo dispositivo), como requisitos de habilitação – jurisprudência: Acórdãos 1905/2009-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), 2329/2014-2ª Câmara (Relator Ministro Ana Arraes) e 710/2018-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz); (inciso II do item 22 desta instrução)

b.3) exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante – jurisprudência: Acórdãos 2297/2005-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), 3409/2013-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz), 3291/2014-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 3097/2015-Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro); (inciso III do item 22 desta instrução)

b.4) exigência, para fins de Qualificação Técnica e Econômica, de visto do Crea do local de realização da licitação de empresas interessadas em participar de licitações – jurisprudência: Acórdãos 992/2007-Primeira Câmara (Relator Ministro-substituto Marcos Beirquerer), 2239/2012-Plenário (Relator Ministro José Jorge), 966/2015-Segunda Câmara (Relator Ministro Ana Arraes) e 1889/2019-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz); (inciso IV do item 22 desta instrução)

c) encaminhar, em observância ao art. 5º, § 1º, da Portaria-Segexex 13/2011, cópia da

presente instrução, bem como da deliberação que vier a ser proferida, à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (Secex/Finanças), com a sugestão de se recomendar àquela unidade jurisdicionada que elabore minutas de editais-padrão de licitação, a serem adotados pelos participantes dos contratos de repasse por ela firmados, em que se garanta o afastamento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame, a exemplo das identificadas nos presentes autos; (item 47 desta instrução)

d) dar ciência aos municípios abaixo relacionados, que as impropriedades descritas constituem cláusulas que restringem o caráter competitivo do certame, o que afronta o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU 272:

d.1) exigência, como documento obrigatório para habilitação, de registro cadastral na Prefeitura, a exemplo do certificado de registro cadastral (CRC), identificada nos editais de Tomada de Preços 002/2019 (Bacurituba/MA), Tomada de Preços 004/2019 (Boa Vista do Gurupi/MA) e Tomada de Preços 005/2019 (Joselândia/MA); (inciso I do item 22 desta instrução)

d.2) exigência simultânea de garantia de proposta e comprovação de patrimônio líquido mínimo, como requisito para habilitação, identificada nos editais de Tomada de Preços 007/2019 e 011/2019 (Trizidela do Vale/MA); (inciso II do item 22 desta instrução)

d.3) exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional na fase de habilitação, de profissional do Quadro Permanente, identificada nos editais de Tomada de Preços 001/2019 (Governador Archer/MA) e de Pregão Presencial 007/2019 (Pirapemas /MA); (inciso III do item 22 desta instrução)

d.4) exigência, para fins de Qualificação Técnica e Econômica, de visto do Crea do local de realização da licitação de empresas interessadas em participar de licitações, identificada no edital de Tomada de Preços 004/2019 (Alto Alegre do Maranhão/MA); (inciso IV do item 22 desta instrução)

e) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao Ministério do Meio Ambiente e à Caixa Econômica Federal, informando-os que seu inteiro teor pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

f) autorizar o monitoramento da deliberação que vier a ser proferida;

g) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

Secex.AgrAmbiental, em 23/9/2019.

(Assinado eletronicamente)

Luciano Aires Teixeira

AUPC - Mat. 4566-7