



FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE
NOTA TÉCNICA Nº 4/2020/AUDIT/PRESI

PROCESSO Nº 25100.004772/2020-75

INTERESSADO: Presidência Fundação Nacional de Saúde

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de análise preventiva acerca do Pregão Eletrônico SRP nº 01/2020, autuado pelo processo SEI 25275.002411/2019-59 publicado pela Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia (Suest-RO), cujo objeto versa sobre contratação de empresa para construção da Solução Alternativa SALTA-Z, com valor estimado de R\$ 1.963.500,00.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Processo SEI 25275.002411/2019-59.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Em 21 de julho de 2020, a Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia tornou público o Pregão Eletrônico SRP nº 01/2020, tendo como objeto:

O objeto da presente licitação é a Contratação de pessoa jurídica para a construção da Solução Alternativa Coletiva de Tratamento de Água para Consumo Humano, denominada SALTA-Z, sob supervisão da Funasa, utilizando o Filtro de Zeólita, dosadores de coagulante e cloro desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará – Suest/PA, com capacidade para produção de 1.000L/hora de água potável, observando as especificações descritas no Termo de Referência.

3.2. Mediante análise preventiva de edital por parte da auditoria interna desta fundação, identificou-se a existência de cláusula restritiva à competitividade do certame. A partir disto, foi promovida uma análise mais detalhada acerca dos fatos que nortearam sua realização, tendo sido identificadas outras irregularidades.

4. ANÁLISE

4.1. **AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO DIRIGENTE MÁXIMO PARA CONTRATAÇÕES SUPERIORES A R\$ 1.000.000,00.**

4.2. O Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal, preconiza que:

Atividades de custeio

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos

Ministros de Estado; e III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

43. Nota-se que o mesmo dispositivo flexibilizou a regra ao permitir a delegação aos chefes das unidades administrativas para contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00.

44. Considerando que o valor estimado ultrapassa a alçada da Suest, a autorização de Abertura de Procedimento Licitatório nº 7 (SEI 1667590) não se reveste de competência válida. Adicionalmente, revisando os atos normativos publicados pela Funasa, não evidenciamos a delegação prevista no art. 3º do Decreto aos superintendentes da Funasa, não havendo, portanto, nenhuma delegação de competência vigente aos superintendentes.

45. Oportuno ressaltar que o tema já foi objeto de alerta por parte da CGLOG/DEADM, tendo sido emitidos, em outros processos de contratação, os despachos (SEI 2241248 e 2234423), informando a ausência de normativo delegando tal competência aos superintendentes, caso seja esse o interesse da atual gestão.

46. Em que pese a possibilidade de saneamento do vício de competência por meio da convalidação por parte da autoridade máxima, verificaram-se outros vícios que macularam a legalidade deste certame.

47. AUSÊNCIA DE LASTRO ORÇAMENTÁRIO PARA CONTRATAÇÃO.

48. O Decreto nº 7.892/2013, art. 7º, § 2º dispõe que na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, sendo exigida somente para a formalização do contrato, portanto, a assunção de obrigações somente ocorrerá quando a Administração se utilizar da respectiva Ata.

49. Uma vez que a dotação orçamentária se faz necessária no momento de efetivação da compra, e, considerando que não consta previsão de descentralizações para a Suest-RO para tal finalidade, não se verifica efetividade nesta contratação diante da imprevisibilidade de se alocar recursos quando da utilização da ata.

4.10. Em análise aos autos do processo 25275.002411/2019-59 verificou-se que o lastro orçamentário apresentado pela superintendência consistia

em uma “DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA”, a qual está referenciada ao orçamento programa do exercício de 2018, ou seja, prescrito para a presente contratação.

4.11. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS E ANÁLISE CRÍTICA DOS CUSTOS UNITÁRIOS.

4.12. A Lei 8.666/93 em seu art. 15, § 1º disciplina que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. Por seu turno, o Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP) no âmbito da Administração Pública federal, de acordo com o art. 5º, inc. IV, compete ao órgão gerenciador da ata:

realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes.

4.13. Dos normativos acima extrai-se que a pesquisa de preços é o procedimento prévio e indispensável para a verificação da vantajosidade, bem como da existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes da contratação, fato não observado pela Suest-RO, a qual não acostou nos autos evidências de realização de pesquisa de preços, bem como a análise crítica acerca dos custos unitários da contratação em tela.

4.14. Acerca do tema, ganha destaque os preceitos da IN 03 de 20 de abril de 2017, não observados pela Suest-RO:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§ 2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§ 3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

4.15. CLÁUSULA RESTRITIVA À COMPETITIVIDADE

4.16. O Edital do Pregão nº 01/2020 trouxe a seguinte exigência:

13.5 O licitante deverá possuir em seu quadro permanente, (como sócio ou funcionário CLT) na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior devidamente habilitado, reconhecido pela entidade competente – (CREA) – detentor de atestados de responsabilidades técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao objeto licitado, vedadas as exigências de quantidade mínimas ou prazos máximos em atendimento ao disposto na Lei n.º 8.666/93, artigo 30 parágrafo IV, § 1º, e em legislação do sistema CONFEA/CREA, especialmente Lei n.º 5.194/66 e resolução n.º 218/73, do CONFEA;

4.17. No que toca ao enquadramento dos responsáveis técnicos no quadro permanente das respectivas licitantes, ao Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.084/2015-TCU-Plenário, decidiu:

É irregular, para fins de habilitação técnico-profissional, a exigência de que o responsável técnico pela obra pertença ao quadro permanente de funcionários da licitante (artigos 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993).

4.18. No mesmo contexto, por meio do Acórdão 1.446/2015, o Plenário do TCU deixou claro que constitui irregularidade da Administração Pública impedir que outros documentos, além da carteira de trabalho, sejam apresentados pelas licitantes para comprovar o vínculo profissional.

A comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, prevista no art. 30 da Lei 8.666/1993, deve admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste.

4.19. Em síntese, a Suest-RO, ao realizar uma licitação, deve permitir que as licitantes apresentem outros comprovantes de vínculo profissional, a exemplo:

a) contrato de prestação de serviço; e

b) declaração de contratação futura do responsável técnico detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste.

4.20. Em reforço ao entendimento acima, o Tribunal fez publicar o Acórdão 2.282/2011-TCU-Plenário, cujo enunciado foi assim redigido:

É ilegal a exigência, para fins de pré-qualificação, que os profissionais detentores de atestado de responsabilidade técnica e/ou certidão de acervo técnico devem pertencer ao quadro permanente da licitante na data de entrega da documentação (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993).

4.21. Na mesma seara de ausência de justificativas, não foi aportado pela Suest-RO justificativas para previsão em edital de cláusula contendo a possibilidade de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, do Decreto 7.892/2013.

4.22. Nos singelos documentos relativos ao planejamento da contratação, não há qualquer menção à justificativa para inclusão dessa possibilidade. *A possibilidade de adesão à ata por outros órgãos deve ser prevista no Edital e com justificativa adequada* (Acórdão 1297/2015 - Plenário | Relator: Bruno Dantas).

423.

Na jurisprudência do TCU verificamos a existência de determinação à Funasa no sentido de:

Por essa razão, é necessário determinar à Funasa que adote as providências cabíveis para garantir que conste dos pregões para Sistema de Registro de Preços justificativa para eventual previsão de adesão à ata de registro de preços de órgãos não participantes, de acordo com o art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013 (Acórdão 757/2015-TCU-Plenário).

424. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA O NÃO ATENDIMENTO DAS ORIENTAÇÕES EXPEDIDAS PELA PFE.

425. Em 26 de maio de 2020, mediante Parecer nº 10 (SEI 2142684), foram emitidas diversas orientações pela Procuradoria Federal Especializada da Suest-RO. Em seu parecer a PFE condicionou a viabilidade jurídica no prosseguimento do procedimento licitatório, desde que fossem observadas as seguintes orientações:

[..]

A este aspecto não encontro nos autos dos documentos que comprovam a realização de pesquisa de preços nem a análise crítica sobre os valores apresentados para se obter uma estimativa de gastos adequada.

[..]

Depreende-se de todo exposto que é necessária a realização de adequada pesquisa de preços com a respectiva análise administrativa no que tange à pesquisa realizada, de forma a divulgar motivadamente o resultado obtido. Não basta apenas a juntada de documentos. Assim, orienta-se que seja saneada a pesquisa nos termos da presente explanação

[..]

No caso dos autos, verifico a existência da Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (doc.1747887) porém não encontro o Pré-empenho (doc. 0439091), o que deve ser sanado.

[..]

Ocorre que não encontro nos autos nenhuma justificativa para a quantidade que se objetiva de 100 sistemas de tratamento de água SALTA-Z. Não há no processo a forma como esses números foram obtidos, os estudos das comunidades carentes, ou seja, não está claro como se procedeu o cálculo para ao final definir esta necessidade.

[..]

Por fim, resta verificar a existência de autorização para abertura da licitação, na forma dos art. 21, V, Decreto nº 3.555/2000 e art. 30, V, do Decreto nº 5.450/2005. Esta ainda não verifico presente, e deve ser providenciada.

[..]

Visto, o Termo de Referência analisa e conclui pela adjudicação por preço global, justificando a necessidade desta modalidade que só pode ser utilizada em casos excepcionais.

Ocorre que no Edital a adjudicação está por item, conforme se observa no cabeçalho e no Item 01 – DO OBJETO. Visto, deve-se proceder adequação quanto ao ponto para que os instrumentos estejam em consonância.

4.26. Mesmo sem superá-las em sua totalidade a Suest-RO tornou público o edital.

4.27. ESTOQUE DE SALTA-Z NÃO INSTALADOS EM OUTRAS SUPERINTENDÊNCIAS

4.28. Considerando a Portaria nº 2795 (SEI 2185823) que determina no âmbito da Funasa a apresentação de Relatórios Gerenciais, a qual visa, dentre outras informações, identificar ociosidades de equipamentos nas superintendências e possíveis redistribuições de kits Salta-z, fato que, reforçado pela deliberação constante da Ata de Reunião nº 34 do Grupo Técnico de Gestão do Projeto Salta-Z, onde ficou decidido que: *não serão realizadas novas aquisições da tecnologia, enquanto o percentual de instalação das atuais 975 unidades, não chegar a 100%*, nos permite inferir que o Pregão 01/2020 vai de encontro ao estabelecido por esses dispositivos.

4.29. Cabe ressaltar que o Grupo Técnico de Gestão do Projeto Salta-Z, tem caráter orientativo, deliberativo e decisório, com a finalidade, dentre outras, de *Definir as diretrizes de planejamento para a implantação, monitoramento e avaliação do Projeto Salta-Z*, fato não observado pela Suest-RO, pois o processo em tela não foi apreciado pelo grupo técnico, tampouco pelo Departamento de Saúde Ambiental da Funasa.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 5.1. Edital 01/2020 (2211421);
- 5.2. Termo de Referência Salog-RO (1667641);
- 5.3. Declaração Saofi-RO (1747887);
- 5.4. Abertura de Procedimento Licitatório (1667590)

6. CONCLUSÃO

6.1. Em face do exposto, remete-se os autos ao Presidente desta Autarquia para ciência das ressalvas apontadas nesta nota técnica, recomendando que o Pregão nº 01/2020, publicado pela Suest-RO, seja refeito. Nessa senda, caso a Administração decida realizar novo procedimento licitatório, devem as irregularidades ora apontadas serem sanadas.

6.2. Por fim, reforço a necessidade de que, em caso de anulação ou revogação do certame seja dado ciência a esta Auditoria Interna para registro.

6.3. Diante do exposto, encaminha-se a consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Ayoroa Ramos, Auditor Chefe**, em 23/07/2020, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.funasa.gov.br/consulta>, informando o código verificador **2261746** e o código CRC **92E95B00**.