

**PARECER TÉCNICO DE ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS  
CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE PERNAMBUCO**

<b>Modalidade:</b>	Programa de Subvenção Financeira		
<b>Processo PC CFO Nº:</b>	3098/2021	<b>Protocolo PC CFO Nº:</b>	1064/2021
<b>Valor Global:</b>	R\$ 2.200.000,00	<b>Total de Parcelas:</b>	8
<b>Prestação de Contas:</b>	1ª Repasse		
<b>Período:</b>	27/10/2020 a 31/12/2021		
<b>Protocolo CFO Nº:</b>	1239/2020	<b>Data Repasse:</b>	12/02/2021
<b>Valor do Repasse:</b>	R\$ 139.404,74	<b>Data Protocolo:</b>	11/03/2021
<b>Parecer SEAUD Nº</b>	14/2021		

## I – INTRODUÇÃO

A análise desta prestação de contas consiste na verificação da efetiva aplicação dos recursos repassados pelo Conselho Federal de Odontologia ao CRO – PE, em forma subvenção financeira, conforme previsto no Termo de Convênio CFO x CRO - PE, pactuado em 27/10/2020, assim como no Termo Aditivo celebrado em 22/12/2020.

É responsabilidade do Conselho Regional o atendimento, em sua totalidade, aos procedimentos legais cabíveis atinentes ao processo licitatório, dispensa ou inexigibilidade, chamamento público, contratos ou outros gastos relacionados.

O escopo deste trabalho compreende a análise da documentação comprobatória apresentada pelo Conselho Regional em consonância com a Resolução 216/2019 e ao Termo de Convênio e Aditivo celebrados em 27/10/2020 e 22/12/2020, respectivamente.

A análise se baseou na verificação da documentação de suporte apresentada, composta por notas fiscais, comprovantes dos serviços prestados, relatórios de acompanhamento de obra, registros fotográficos, certidões, contratos, comprovantes de pagamentos e documentos que comprovem a realização das atividades e demais instrumentos comprobatórios apresentados.

Os procedimentos acima não constituem um trabalho de asseguarção, conduzido de acordo com as normas de auditoria aplicáveis no Brasil (NBC TI – de Auditoria Interna), os quais incluem, entre outros, a revisão dos controles internos, dos controles contábeis e dos controles voltados para o atendimento de normas regulamentares.

Os nossos trabalhos foram concluídos em 24 de junho de 2021. Não foram consideradas eventuais modificações ocorridas após essa data.



## II – ANÁLISE

O Conselho Regional de Odontologia do Pernambuco recebeu o repasse da primeira parcela da subvenção no dia 12/02/2021, no valor de R\$ 139.404,74 (cento e trinta e nove mil, quatrocentos e quatro reais e setenta e quatro centavos) conforme Cronograma Físico Financeiro apresentado pela empresa FM CONSTRUÇÕES E ADMINISTRAÇÕES LTDA, vencedora do Pregão Presencial 01/2020 destinado a contratação de empresa para reforma e ampliação da sede do CRO-PE. A obra teve início no dia 25/01/2021, conforme Ordem de Serviço emitida pelo CRO, e tem seu término previsto para o dia 25/09/2021, sendo a Anotação de Responsabilidade Técnica-ART válida até 25/11/2021. Em atendimento ao Termo de Convênio, o CRO-PE enviou a prestação de contas da primeira medição, em **11/03/2021 (Volume 1)** e em **26/05/2021 (Volume 2)**, por intermédio dos Ofícios CRO-PE N° 12/2021 e 16/2021, protocolados no CFO sob os nºs 1239/2021 e 2362/2021, respectivamente.

O balancete apresentado, referente à primeira medição da obra (25/01/2021 a 26/02/2021), destaca os seguintes gastos:

Descrição	Valor repassado pelo CFO conforme cronograma físico financeiro	Despesa Realizada	Saldo Remanescente da primeira parcela
Valor da primeira parcela	139.404,74	98.908,57	
PIS		746,26	
COFINS		3.444,29	
INSS		6.314,53	
IR		1.377,72	
CSLL		1.148,10	
ISS		2.870,24	
<b>Total</b>	<b>139.404,74</b>	<b>114.809,71</b>	<b>24.595,03</b>

Tabela 1: elaborada pelo Setor de Auditoria.

De acordo com a Tabela 1, o gasto realizado no período de 25/01/2021 a 26/02/2021 foi inferior ao montante orçado no cronograma físico financeiro. A tabela a seguir indica o detalhamento das despesas relativas à primeira medição por tipo de gasto, conforme relatório da primeira medição apresentado pela empresa:



Código	Descrição	Valor orçado para o 1º mês	Gasto	Divergência
1.	Admin Local			
1.1	Fornecimento de materiais	2.992,69	2.191,44	-801,25
1.2	Despesas local da obra	2.785,17	3.897,47	1.112,30
1.3	Pessoal	33.811,47	45.081,97	11.270,50
1.4	Medicina do trabalho	1.868,00	1.868,00	0,00
1.5	Controle tecnológico	2.685,93	0,00	-2.685,93
1.6	Projetos	18.680,03	18.680,04	0,01
2.	Despesas de obra			
2.1	Equipamentos	3.914,99	0,00	-3.914,99
3.	Serviços preliminares			
3.1	Instalações provisórias	17.705,95	25.054,28	7.348,33
3.2	Demolição	29.859,27	17.495,60	-12.363,67
4.	Edificação			
4.1	Serviços preliminares	540,91	540,91	0,00
4.2	Fundação	24.560,73	0,00	-24.560,73
	Abatimento	-0,40		-0,40
<b>Total</b>		<b>139.404,74</b>	<b>114.809,71</b>	<b>-24.595,03</b>

Tabela 2: elaborado pelo Setor de Auditoria em conformidade com o cronograma físico financeiro e relatório da primeira medição apresentados na Prestação de Contas.

De acordo com as informações contidas na tabela 2, os gastos realizados na primeira medição se deram em desconformidade com o orçamento apresentado, sobretudo com relação aos itens 1.5, 2.1 e 4.2.

Entretanto, destaca-se que a natureza das despesas pagas e apresentadas na prestação de contas está em conformidade com o propósito do Termo de Convênio e com as determinações da Resolução 216 de 08 de novembro de 2019, que estabelece os seguintes objetos da subvenção: aquisição, ampliação, reforma ou construção de sede.

Da análise realizada, as despesas foram avaliadas por meio dos seguintes documentos:

1. Processo Licitatório;
2. Cronograma físico financeiro;
3. Orçamento sintético;



4. Relatório de Acompanhamento de Obra (Diário de Obra) e registros fotográficos;
5. Relatório de medição da primeira etapa;
6. Nota Fiscal e comprovante de pagamento.

Constatamos que o CRO-PE cumpriu com a determinação de dar ampla publicidade e divulgação dos Termos do Convênio em seus canais de comunicação com a sociedade, conforme determina a Cláusula Quarta do referido Termo. O Aviso de Licitação do Pregão Presencial 01/2020 foi divulgado no Diário Oficial da União – DOU e em jornal de grande circulação. A adjudicação/homologação e o extrato do contrato foram divulgados no DOU, e as peças principais do processo licitatório foram disponibilizadas no Portal de Transparência do website do CRO-PE.

Ressalta-se que o CRO procedeu à abertura de conta contábil específica para recebimento do repasse (Rubrica 1.1.1.1.1.02.05), em conformidade com a Cláusula Terceira, letra F, do Termo de Convênio pactuado com o CFO.

---

## RESSALVAS

### 1) NÃO REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Analisamos o processo licitatório para a contratação de empresa para a execução da Reforma e Ampliação na Sede do Conselho Regional de Odontologia de Pernambuco CRO/PE, pelo regime de empreitada global e não encontramos evidências de republicação do edital após o deferimento do recurso protocolado pelo licitante em virtude de cláusula ilegal presente no edital.

O recebimento das propostas se deu no dia 15/12/2020 às 09:00 horas, e apenas a empresa FM Construções e Administrações Ltda compareceu. O Pregoeiro remarcou o Pregão Presencial para o mesmo horário do dia 05/01/2021 que, por sua vez, contou novamente com a presença única da mesma empresa da primeira chamada.

De acordo com a ATA do Pregão Presencial, datada de 05/01/2021, após abertura dos envelopes, a Comissão de Licitação constatou que a empresa não havia apresentado todos os documentos requeridos pelo Edital de Licitação, conforme transcrevemos a seguir:

*“Tendo início a fase de habilitação, com a verificação dos documentos solicitados no Edital, constatou-se que os atestados de capacidade operacional apresentados pela empresa não atendem o previsto no item 11.8.4 do Edital, uma vez que se referem apenas ao acervo do responsável técnico, atendendo ao item 11.8.3 apenas. Desta forma, a mesma foi inabilitada pelos fatos e fundamentos acima. A empresa FM Construções informou que possui intenção de entrar com recurso seguindo os prazos editalícios, por estar amparada pela jurisprudência atual, que dá suporte ao seu entendimento. O Pregoeiro deu por encerrada a sessão sem licitantes vencedores do certame.”*

Em que pese a empresa não ter se manifestado de forma preliminar sobre a ilegalidade da referida cláusula, por meio de impugnação do edital, conforme preconiza a Lei 8.666/93 e mais especificamente o Decreto 3.555/2000, transcritos abaixo, a licitante contestou a obrigatoriedade do item 11.8.3 após ter sido inabilitada, e manifestou a intenção de interpor recurso.



**Decreto 3.555/2000**

*“Art. 12. Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.”*

*§ 1º Caberá ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro horas.*

*§ 2º Acolhida a petição contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame.”. (Grifo nosso)*

**Art. 21 da Lei 8.666/93:**

*“§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.” (Grifo nosso)*

A interposição do recurso apresentado pela empresa FM Construções e Administrações Ltda, datado de 07/01/2021, cujo recebimento não foi evidenciado pelo CRO-PE, solicita ao Senhor Presidente do Conselho, Dr. Eduardo Ayrton Cavalcanti Vasconcelos que “DEFIRA o PEDIDO OBJETO do PRESENTE RECURSO, ANULANDO à DECISÃO FERRETADA e CONSEQUENTEMENTE DECLARANDO a RECORRENTE HABILITADA”,pág. 02, pelas razões expostas na peça.

A alegação de ilegalidade no edital do Pregão Presencial nº 01/2020, tem como base a exigência simultânea de Atestado de Capacitação Técnica Profissional e de Atestado de capacidade técnico operacional. Transcrevemos a seguir os referidos itens do Edital de Licitação:

**11.8 Qualificação Técnica**

[...]

*“**11.8.3 Atestado de Capacitação Técnica Profissional** comprovada através do licitante de possuir em seu quadro técnico permanente, na data da Licitação, **responsáveis técnicos da empresa**, detentores de atestado(s) de responsabilidade técnica emitidos por órgão ou entidade pública ou privada, em qualquer caso devidamente certificados pelos respectivos Conselhos Regionais, comprovando a execução de obra igual ou semelhante.*

***11.8.3.1 Atestado de execução de reforma em edificações** cuja área não seja inferior a 470m<sup>2</sup> incluindo sistema de climatização;*

***11.8.3.2 Atestado de execução de pele de vidro em edificação**, cuja área envidraçada seja de no mínimo de 30m<sup>2</sup>.*



**11.8.4 Atestado de capacidade técnico operacional**, comprovada através da licitante possuir **atestado de realização de serviços de engenharia compatíveis com as características e quantidades detalhadas no sub-tópico 11.8.4.1 a 11.8.4.3**, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado e devidamente visado por entidades profissionais competentes (CREA's) ou, ainda, Certidão de Acervo Técnico (CATs) acompanhadas das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) relativas às mesmas obras ou serviços, emitidas pelo sistema CONFEA/CREA e próprias de:

- a) profissionais integrantes do quadro técnico permanente da Licitante, conforme registro em CREA, por ocasião das atestadas execuções ou prestações, ou;
- b) profissionais que tenham guardado com a Licitante vínculo, estabelecido em condições análogas às descritas no sub-tópico 11.8.4.1 a 11.8.4.3 abaixo, por ocasião das atestadas execuções ou prestações.

**11.8.4.1** Atestado de execução de reforma em edificações cuja área não seja inferior a 470m<sup>2</sup>;

**11.8.4.2** Atestado de fornecimento e instalação de sistema de ar condicionado do tipo VRF com capacidade mínima de 27HP;

**11.8.4.3** Atestado de execução de pele de vidro com área envidraçada de no mínimo 30m<sup>2</sup>;

**11.8.4.4** Atestado de execução de projeto executivo de edificações com área de no mínimo 470m<sup>2</sup>.". (Grifo nosso)

Após a exposição das razões julgadas necessárias, a peça recursal ainda traz a seguinte redação: "[...] não resta nenhuma dúvida de que é ilegal a exigência de Atestado e Acervo Técnico Operacional em nome da Empresa Licitante, não considerando os apresentados em nome do profissional que integra o quadro da mesma, o qual está em conformidade com a RESOLUÇÃO 1.025/2009 do CONFEA [...]", pág. 07.

Recebido o recurso administrativo, o Pregoeiro encaminhou para a Presidência do CRO PE um Despacho sobre o processo nº 166/2020, datado de 08/01/2021, com manifestação pela manutenção da decisão de inabilitar a licitante, conforme transcrito a seguir:

"Assim, diante de todo o exposto, e **mantendo-se a decisão deste Pregoeiro** é que encaminho o referido processo para análise e pronunciamento de vossa senhoria, quanto ao julgamento do recurso interposto, tendo prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme disposto no §4º, do artigo 109, da Lei nº 8.666/93, com análise e parecer do referido processo pela Procuradoria Jurídica deste Regional". (Grifo nosso)





Após determinação da Presidência do CRO-PE, a PROJUR se manifestou, por meio de um documento datado de 11/01/2021, sem indicação do nº de parecer, com a seguinte opinião:

*“Desta maneira, é a opinião desta procuradoria jurídica não existir óbice ao deferimento do pedido formulado pela empresa recorrente, podendo ser seguidos dois caminhos:*

**1) reconsiderar a decisão adotada durante a sessão, com habilitação da empresa recorrente e de sua proposta, o que se mostra amparado pela necessidade de realização da obra, pelo interesse público e por se tratar de elemento ínfimo em relação ao escopo global da obra;**

**2) determinar a republicação de edital, para novo certame, correndo-se o risco de não aparecimento de outros interessados, atrasando-se o início das obras, em um cenário econômico ainda incerto e altamente volátil, que pode impactar nos custos da obra no médio prazo, sendo necessário redimensionar o orçamento.**

*Estas as considerações que julgamos pertinentes para o momento, devolvendo-se o processo à diretoria e à presidência, para apreciação e decisão.”. (Grifo nosso)*

Em que pese o documento se manifestar sobre o impacto causado “O obstáculo encontrado, em nosso entender, não possui o condão de invalidar as condições objetivas estabelecidas, uma vez que o responsável técnico pela execução da obra atende aos requisitos formulados, estando a sua documentação devidamente anexada”, a flexibilização do Edital após o encerramento da segunda chamada do Pregão Presencial pode ter restringido a participação de outras empresas, restando as duas chamadas com a presença de apenas uma concorrente.

Ainda na opinião da PROJUR, “É fato que não houve questionamentos de outras empresas com relação às regras do certame, nem interesse em participar das sessões públicas, pelo que não se pode inferir que a reconsideração da decisão aqui em análise venha a ser confundida com qualquer tipo de favorecimento”.

Em matéria semelhante, o Plenário do TCU, por meio do Acórdão 730/2017, se manifestou:

**“9.3.1. não republicação do edital, em todos os meios utilizados à época da publicação, e a não reabertura dos prazos, após terem sido alteradas condições do edital,**



*notadamente os itens 2.1, 4.1.4.5 e 14.10, que afetaram a formulação das propostas, uma vez que, superado o impedimento inicial, quaisquer empresas potencialmente interessadas no certame que não dispunham da documentação exigida ilegalmente passaram a ter condições de participar da licitação, fato que deveria ter levado à republicação do edital e à reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, conforme previsto no **art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993**, e em consonância com a vasta jurisprudência desta Corte como, por exemplo, os Acórdão 11218/2015-TCU-Segunda Câmara e 2255/2008-TCU-Plenário;”. (Grifo nosso)*

Face o exposto, recomendamos apresentar justificativa para o deferimento do recurso em oposição à republicação do edital, face a existência de cláusula ilegal que possa ter restringido a participação de empresas potencialmente interessadas no certame.

## **2) PARECER JURÍDICO EMITIDO DE MANEIRA INTEMPESTIVA.**

O Parecer Jurídico apresentado por meio do Ofício CRO/PE nº 16/2021, em 26/05/2021, faz referência, exclusivamente, ao recurso impetrado pela empresa FM Construções e Administrações Ltda, concernente à documentação que comprova a capacidade operacional para execução da obra. Não evidencia, contudo, de maneira conclusiva, a legalidade dos atos licitatórios, conforme preconiza o Parágrafo Único do Art. 38 da Lei 8.666/1993:

*“Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”*

Após solicitação desta Auditoria, novo Parecer Jurídico a respeito do certame realizado em 05/01/2021 foi enviado a esta auditoria, por e-mail, em 23/06/2021. Contudo, este último Parecer foi emitido em 21/06/2021, o que o torna intempestivo, dado que a contratação foi realizada e a execução iniciada, conforme consta no Processo de Prestação de Contas em comento.

Ressalta-se que a assinatura eletrônica do referido parecer não contém data nem código de verificação, o que pode afetar a conferência da autenticidade do documento.



Recomendamos:

- a. Justificar a ausência do Parecer Jurídico tempestivo sobre as minutas do edital e do contrato conforme preconizado pelo Parágrafo Único do Artigo 38º da Lei 8.666/1993.
- b. Criar rotinas, procedimentos e Check List do Processo Administrativo do Pregão, de modo a evidenciar as fases em que é necessária a apreciação e emissão de parecer do Setor Jurídico ou da Assessoria Jurídica do Regional.

### 3) UTILIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL PARA OBRA

Constatamos que a contratação de empresa para a realização da reforma e ampliação da sede foi feita por meio de Pregão Presencial. Verificamos que, conforme Súmula 257 do TCU, “o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002” (grifo nosso), sendo que a Lei do Pregão (10.520/2002) conceitua serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Dessa forma, depreende-se que é cabível o uso de Pregão para a contratação realizada, contudo a Lei 10.024/2019 obriga a utilização da forma eletrônica do pregão, sendo necessária prévia justificativa da autoridade competente para uso da forma Presencial (Art. 1º §4).

Recomendamos, portanto:

- a. Justificar a opção pelo Pregão Presencial para contratação do serviço de reforma e ampliação da sede.
- b. A adoção de procedimentos e rotinas para a utilização da forma eletrônica do Pregão nas contratações subsequentes, e, nos casos de inviabilidade do uso da forma eletrônica, recomendamos que o CRO proceda à elaboração de documento que contenha prévia justificativa da autoridade competente para a realização do certame presencial, em conformidade com a legislação vigente.

### 4) CLÁUSULAS RESTRITIVAS DO EDITAL DO PREGÃO

No item 5 do Edital de Licitação (Condições para Participação), o CRO apresentou, dentre outros, o seguinte pré-requisito para participação do Certame:

- Vedação da participação de empresas com falência decretada ou concordatária, em recuperação judicial ou extrajudicial ou em processo de dissolução ou liquidação; (grifo nosso)

Ocorre que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, a exemplo do acórdão 1201/2020 Plenário, *"Admite-se a participação, em licitações, de empresas em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente afirmando que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório"*. O mesmo entendimento foi apresentado pelo STJ, 1ª turma, no julgado 309.867-ES em 26/06/2018, que afirma que *"Sociedade empresária em recuperação judicial pode participar de licitação, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica"*.

Dessa forma, a vedação da participação de empresas em recuperação judicial no processo licitatório pode restringir a competitividade do certame, dado que inviabilizaria a participação de empresas economicamente aptas a pactuar e executar o contrato de obra/reforma.

No item 11 do edital de licitação, referente aos requisitos para habilitação, exigiu-se capital social registrado e integralizado de no mínimo 10% do valor orçado da obra, na data da apresentação da proposta.

Conforme entendimento do TCU, como apresentado nos Acórdãos 2326/2019-P, 1.944/2015-P, a exigência de capital mínimo integralizado como condição de habilitação econômico-financeira reduz o caráter competitivo do certame e vai de encontro ao Art. 31 §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993, que estipula exclusivamente a possibilidade de exigência de capital mínimo (integralizado ou não) para participação da licitação.

Recomendamos, portanto, a adoção de procedimentos, controles e rotinas para evitar a inserção de cláusulas que reduzam a competitividade dos processos licitatórios.



### III – CONCLUSÃO

Face o exposto, **opinamos pela aprovação com ressalva** da prestação de contas da 1ª Parcela, concernente à execução do Termo de Subvenção Financeira. A análise da prestação de contas da medição subsequente será realizada, exclusivamente, após a manifestação do Regional a respeito das ressalvas apresentadas neste Parecer. Vale ressaltar que o escopo da análise de prestação de contas pelo Setor de Auditoria se restringe à verificação da efetiva aplicação dos recursos repassados pelo Conselho Federal de Odontologia ao CRO – PE.

Quadro Resumo:

Descrição	1ª Parcela	2ª Parcela
Valor da Parcela conforme cronograma físico-financeiro	139.404,74	<b>172.285,13</b>
Despesa realizada pelo CRO (1ª Medição)	(114.809,71)	
<b>Saldo financeiro remanescente</b>	<b>24.595,03</b>	

Brasília – DF, 24 de junho de 2021.

Atenciosamente,

**Igor S. Barbosa**  
Chefe de Auditoria  
CRC/DF Nº 27.313/O

Manifesto o de acordo com o posicionamento da área técnica. Ao Departamento Jurídico, para emissão de parecer. Em caso de parecer positivo do DEJUR, encaminhar o processo à GERFIN e GERCON para providências de pagamento da segunda parcela, conforme disposto do Termo de Convênio.

**Rodrigo Gomes Couto**  
Superintendente Executivo

TVLA

SHIN CA 7, Lote 2, Bloco B, Lago Norte – CEP 71503-507 - Brasília - DF



Documento assinado eletronicamente por **Igor Simões Barbosa, 006.816.401-70**, em 20/07/2021, às 08:51:21, conforme horário oficial de Brasília.  
E-mail: [cfo@cfo.org.br](mailto:cfo@cfo.org.br) / Site: [www.cfo.org.br](http://www.cfo.org.br)



Documento assinado eletronicamente por **Thabata Virginia Loiola Azevedo, 114.029.256-03**, em 20/07/2021, às 08:59:28, conforme horário oficial de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Gomes Couto, 006.809.671-25**, em 20/07/2021, às 10:21:40, conforme horário oficial de Brasília.