

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 002.019/2024-8

Natureza: Denúncia

Órgão: Exército Brasileiro.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: Ednaldo Silva Ferreira Junior (43466/OAB-PE), representando Medex Marketing Esportivo Ltda.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. EXÉRCITO BRASILEIRO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTA **ON-LINE**. INDÍCIOS DE QUE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E OS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA CONTENHAM INFORMAÇÕES INVERÍDICAS. OITIVA DA EMPRESA CONTRATADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. INIDONEIDADE DA CONTRATADA. AUTUAÇÃO DE APARTADO PARA AVALIAR A CONDUTA DA EQUIPE DE CONTRATAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditora da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) (peça 108), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 109 e 110):

“

---

*1. O denunciante alegou, em suma, que (peça 1):*

*a) a empresa vencedora do certame (Medex Marketing Esportivo Ltda) detém capital social de apenas R\$ 2.000,00, de forma que não ostenta condições econômico-financeiras de executar serviços de valor 1.380 vezes maior que o de seu capital;*

*b) o objeto da contratação deveria ser dividido em lotes por Região Militar, aumentando a competitividade;*

*c) as condições estabelecidas no item 5.1 do Edital para a execução dos serviços não poderiam ser atendidas por uma empresa com capital social de R\$ 2.000,00, valor insuficiente para adquirir um computador simples, um monitor e assumir gastos com internet;*

*d) como não localizou a Ata do Pregão no Compras.gov, não foi possível verificar se a Medex Marketing Esportivo Ltda atendeu todos os requisitos de qualificação técnica e qualificação técnico-profissional previstos nos itens 8.28 a 8.31 do Termo de Referência;*

*e) atualmente, nas Organizações Militares de Saúde do Comando da 1ª RM, é praticamente impossível agendar rapidamente um eletrocardiograma, um ecocardiograma, uma cintilografia ou, simplesmente, uma consulta com cardiologista, de forma que as famílias militares não estão sendo atendidas satisfatoriamente; e*

*f) a saúde mental é importante, bem como problemas ligados à nutrição, mas para isso*

---

existe na legislação a possibilidade dos Comando de RM realizarem convênios diretamente com profissionais, ou seja, sem intermediação da Medex Marketing Esportivo Ltda.

2. A instrução inicial (peça 31) concluiu pelo conhecimento da representação e pela necessidade de realização de oitiva prévia em relação às irregularidades atinentes às habilitações econômico-financeira e técnica da Medex Marketing Esportivo Ltda, ao que anuiu o titular da 3ª Diretoria (peça 32), o Secretário da Unidade (peça 33). O Ministro Relator determinou a oitiva prévia, não se manifestando expressamente quanto ao conhecimento (peça 34).

3. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos colacionados às peças 38, 40, 41 e 42.

4. Da análise da resposta à oitiva prévia, esta Unidade Técnica entendeu que os argumentos e documentos trazidos pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro eram insuficientes para afastar as irregularidades inicialmente apontadas e justificar a habilitação técnica e econômico-financeira da Medex Marketing Esportivo Ltda. No que tange à liminar, manifestou-se pelo seu indeferimento, diante da configuração do perigo da demora reverso e da ausência do perigo da demora.

5. Nessas condições, sugeriu a construção participativa para que a UJ se manifestasse quanto às possíveis propostas de determinação (anulação do Pregão Eletrônico 52/2023, com autorização excepcional para execução do Contrato 6/2023 até que seja concluído novo certame; ou não prorrogação do Contrato 6/2023), bem como a oitiva da sociedade empresária Medex Marketing Esportivo Ltda.

6. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada manifestou-se nos Ofícios 11-Ass\_Jur/Cmdo/BAdmCmplSauRJ, 3-DALC/Cmdo (peça 77) e 14-Cmdo (peça 78), ao passo que a sociedade empresária se manifestou à peça 87 e juntou documentos às peças 87 a 91.

7. Nessas condições, esta Unidade Técnica examinou a documentação colacionada e entendeu que argumentos e documentos apresentados continuavam insuficientes. Assim, diante da identificação de condutas potencialmente enquadráveis na infração prevista no art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 — apresentação de declaração ou documentação falsa — propôs a realização de audiência da sociedade empresária para assegurar o contraditório e a ampla defesa.

#### **D. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES**

<b>DESPACHO DO RELATOR</b>	Peça 34	2/3/2024
<b>DESPACHO DO RELATOR</b>	Peça 54	6/5/2024
<b>PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE</b>	Peça 72	27/5/2024
<b>DESPACHO DO RELATOR</b>	Peça 98	30/9/2024
<b>OFÍCIOS ENCAMINHADOS AOS RESPONSÁVEIS, UNIDADES JURISDICIONADAS E SOCIEDADES EMPRESARIAIS</b>		
Ao Sr. Comandante da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro	Ofício 9429/2024-TCU/Seproc, de 6/3/2024	
Ao Sr. Representante Legal da Medex Marketing Esportivo Ltda	Ofício 20897/2024-TCU/Seproc, de 7/5/2024	

<i>Ao Sr. Comandante da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro</i>	<i>Ofício 20895/2024-TCU/Seproc, de 7/5/2024</i>
<i>Ao Denunciante</i>	<i>Ofício 20900/2024-TCU/Seproc, de 7/5/2024</i>
<i>Ao Sr. Procurador da Medex Marketing Esportivo Ltda</i>	<i>Ofício 44639/2024-TCU/Seproc, de 1/10/2024</i>

---

**E. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS E OITIVAS**

---

**PELA SOCIEDADE EMPRESÁRIA MEDEX MARKETING ESPORTIVO LTDA**

---

*Razões de justificativa (peça 101) apresentadas por Medex Marketing Esportivo Ltda, em resposta ao Ofício 44639/2024-TCU/Seproc, de 1/10/2024.*

---

**F. EXAME TÉCNICO**

---

*F.1. Exame das audiências realizadas:*

*Item 28.1 da instrução à peça 94: realizar, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, a audiência da sociedade empresária Medex Marketing Esportivo Ltda (CNPJ 14.735.067/0001-89), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre o seguinte ponto relativo ao Pregão Eletrônico 52/2023, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992:*

*a) Conduta/Irregularidade: fraudar a licitação, mediante a inserção de informações inverídicas nos atestados de capacidade técnico-operacional e nas demonstrações contábeis para manipular os índices financeiros, os quais conduziram à habilitação indevida da empresa sob os aspectos técnico e econômico-financeiro no âmbito do referido certame, conforme tratado nos parágrafos 8 a 24 desta instrução.*

*b) Normas Infringidas: itens 8.24.1 e 8.30.3 do termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico 52/2023; art. 67, II, c/c art. 69 e art. 155, inciso VIII, todos da Lei 14.133/2021.*

*Razões de justificativa do responsável:*

*a) a empresa alega que cumpriu regularmente o Contrato 6/2023, mas a execução ficou desequilibrada porque o Termo de Referência estimou 600.000 consultas/ano e, após mais de 9 meses, a média realizada é inferior a 1% do previsto, levando a empresa a financiar a execução com recursos próprios;*

*b) sustenta que o mútuo conversível é regular e suficientemente comprovado pelo contrato; a formalização da conversão em capital social depende de notificação do credor e pode ocorrer até 7/1/2025, razão pela qual a ausência de ata não indica irregularidade;*

*c) a alegada “desproporção” entre valor do mútuo e capital social não procede, pois o valuation considera faturamento, intangíveis (marca, expertise) e potencial de crescimento — dinâmica típica de startups;*

*d) os atestados são verídicos e lastreados em contratos; supostas divergências com receitas decorrem, entre outros pontos, de parceria sem faturamento (Casa Holding), e os preços por consulta decrescem com ganho de escala;*

*e) a padronização dos atestados é prática interna legítima e não indica fraude; exigir documentação extra, além do já apresentado, violaria proporcionalidade e razoabilidade, sobretudo diante do cenário de contrato deficitário e recursos limitados de uma startup;*

---

f) pede-se o reconhecimento da regularidade do Pregão Eletrônico 52/2023 e do Contrato 6/2023, com o não provimento da denúncia.

Análise:

8. No que diz respeito à documentação de habilitação econômico-financeira, diante dos questionamentos sobre informações das demonstrações contábeis e seu possível uso para manipulação de índices, a Medex Marketing Esportivo Ltda. afirmou que o mútuo conversível está amparado por contrato, cuja conversão em capital depende de notificação do credor e pode ocorrer até 7/1/2025. Assim, a ausência, por ora, de ata societária não configuraria irregularidade.

9. A empresa também sustentou que a suposta desproporção entre o valor do mútuo e o capital social, isoladamente, não indica manipulação, pois, em startups, o valuation considera, além do faturamento, intangíveis como marca, expertise e potencial de crescimento.

10. Como não foram reunidas provas capazes de demonstrar manipulação das demonstrações contábeis, acolhem-se as justificativas apresentadas quanto à habilitação econômico-financeira, visto que refutar as premissas da empresa exigiria auditoria das demonstrações contábeis e evidências adicionais.

11. Por outro lado, mantém-se a posição inicial quanto aos documentos apresentados para fins habilitação técnica.

12. Conforme apontado na instrução inicial (peça 31), a análise dos atestados de capacidade técnico-operacional emitidos pelo Hospital Casa Holding Participações Empreendimentos e Investimentos Ltda (peça 27), pela Klini Planos de Saúde Ltda (peça 26) e pela QV Benefícios em Saúde Ltda (peça 25), que, somados, indicam 15.500 consultas mensais, revelou as seguintes inconsistências:

a) em 2021, multiplicando a volumetria média mensal de 2021 (12.500 atendimentos mensais) atestadas nos documentos fornecidos pela Klini Planos de Saúde Ltda (peça 26) e pelo Hospital Casa Holding Participações Empreendimentos e Investimentos Ltda (peça 27) por doze (quantidade de meses no ano), obtém-se um quantitativo total de 150.000 consultas prestadas pela Medex Marketing Esportivo Ltda no ano; do cotejo desse volume anual com a receita bruta indicada nas demonstrações do resultado do exercício de 2021 – R\$ 723.129,72 (peça 11, p. 5), alcança-se o inverossímil valor de R\$ 4,82 por consulta, supondo-se que somente tivesse havido receitas decorrentes dos contratos relativos a esses dois atestados;

b) em 2022, multiplicando a volumetria média mensal (15.500 atendimentos mensais) atestadas nos documentos fornecidos pela QV Benefícios em Saúde Ltda, Klini Planos de Saúde Ltda e Hospital Casa Holding Participações Empreendimentos e Investimentos Ltda (peças 25 a 27) por doze (quantidade de meses no ano), obtém-se um quantitativo total de 186.000 consultas no ano; do cotejo desse volume anual com o lucro bruto indicado nas demonstrações do resultado do exercício de 2022 – R\$ 3.483.181,30 (peça 11, p. 9), obtém-se o impraticável valor de R\$ 18,73 por consulta, supondo-se que somente tivesse havido receitas decorrentes dos contratos relativos a esses três atestados;

c) emissão de atestado padronizados, embora emitidos por empresas diferentes, haja vista a: i) apresentação dos elementos na mesma ordem e com utilização do mesmo vocabulário (objeto, período, volumetria e nível de serviço); e ii) reprodução de frase idêntica no parágrafo final; e

d) a circunstância de os atestados da Klini Planos de Saúde Ltda (peça 26) e do Hospital Casa Holding Participações Empreendimentos e Investimentos Ltda (peça 27) terem sido assinados eletronicamente em 5/10/2023, em datas diversas daquelas constantes dos documentos (2/10/2023 e 12/9/2023, respectivamente).

13. Além disso, em pesquisa adicional, esta Especializada se deparou com outras

*circunstâncias suspeitas, quais sejam:*

*a) verificação, mediante pesquisa ao CNPJ via e-TCU, que a atividade econômica da Medex Marketing Esportivo Ltda seria “condicionamento físico”, não constando a realização de consultas médicas ou algo parecido; e*

*b) verificação de que, no site da empresa (<https://medex.net.br/>), foi priorizada a descrição de atividades relacionadas à nutrição/condicionamento e destacada a linha negócio relacionada ao aceite técnico, sendo que a telemedicina é mencionada de forma secundária (peça 30).*

14. *Registre-se que, diante dessas situações, foram oportunizadas duas vezes a apresentação de documentação comprobatória da volumetria atestada — uma em oitiva (peça 50) e outra em audiência (peça 94). Na primeira, a Medex Marketing Esportivo Ltda. limitou-se a juntar o contrato de parceria empresarial com a Casa Holding Participações Empreendimentos e Investimentos Ltda. (peça 89), bem como os contratos de prestação de serviços firmados com a Klini Planos de Saúde Ltda. (peça 90) e a QV Benefícios em Saúde Ltda. (peça 91).*

15. *Nas razões de justificativa, a empresa recusou-se a apresentar novos documentos, alegando não estar obrigada a buscar meios adicionais para comprovar sua regularidade e que a exigência de documentos além dos já fornecidos, inexistindo elementos que indiquem irregularidade, violaria os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade por impor ao particular ônus superior ao necessário (peça 101, p. 6).*

16. *Contudo, conforme já consignado na instrução anterior (peça 94), os contratos celebrados com a Klini Planos de Saúde Ltda. e a QV Benefícios em Saúde Ltda. são insuficientes para comprovar a autenticidade dos atestados, pois não informam o quantitativo de consultas realizadas. As dívidas desta Unidade concentram-se na volumetria declarada de 15.500 consultas mensais, número que se mostra inverossímil diante do faturamento da empresa vencedora do certame.*

17. *Ademais, não foram apresentadas notas fiscais relativas aos serviços prestados à Klini Planos de Saúde Ltda. e à QV Benefícios em Saúde Ltda. Tais documentos são essenciais para confirmar a execução dos serviços e o volume de consultas, afastando dúvidas sobre a regularidade técnica. Sem essa documentação suplementar, o quantitativo constitui mera declaração, sem força probatória suficiente para comprovar o atendimento ao item 8.30.3 do Termo de Referência (peça 5, p. 13), que exigia a realização mínima de quinze mil consultas mensais.*

18. *Quanto ao argumento de que os serviços prestados à Casa Holding não geraram faturamento por terem sido gratuitos, em razão de parceria empresarial, tal alegação já foi refutada na instrução anterior (peça 94). A eventual gratuidade não dispensa a comprovação da efetiva prestação dos serviços. A apresentação isolada do instrumento de parceria, sem documentação de suporte, é insuficiente para dissipar as dúvidas sobre a volumetria atestada. Ainda que não fosse possível juntar notas fiscais, deveriam ter sido apresentados documentos equivalentes que comprovassem as consultas declaradas, como listas de atendimentos, registros de pacientes, relatórios de produção, entre outros.*

19. *Registre-se que o ônus da prova recai sobre a prestadora dos serviços; a mera apresentação de contratos é insuficiente.*

20. *Assim, diante da ausência de notas fiscais, relatórios operacionais, registros de atendimento ou documentos equivalentes aptos a comprovar a volumetria declarada, conclui-se que os atestados de capacidade técnico-operacional carecem de lastro e não refletem a realidade dos serviços prestados.*

22. *Em consequência, permanecem hígidos os elementos indicativos de falsidade das declarações técnicas, o que compromete a habilitação sob o aspecto técnico-operacional da sociedade empresária.*

23. *Tal conduta subsume-se ao art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 (apresentação de declaração ou documentação falsa), configurando fraude à licitação e justificando a declaração de inidoneidade.*

24. *A jurisprudência do TCU é no sentido de que “a existência de indícios vários e convergentes” pode constituir prova de fraude em certame (Acórdão 80/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes). No mesmo sentido: Acórdãos 605/2024-TCU-Plenário e 928/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), 2531/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), 1005/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer) e 335/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas).*

25. *Conforme já tratado anteriormente, no caso em análise, foram reunidos indícios convergentes de falsidade: valores por consulta inverossímeis em face da volumetria declarada e do faturamento/lucro bruto anual; padronização atípica dos atestados (mesma estrutura, vocabulário e repetição literal de trechos); divergência entre as datas indicadas nos documentos e as assinaturas eletrônicas; atividade econômica cadastrada incompatível com a realização de consultas médicas; e conteúdo do site institucional que prioriza nutrição/condicionamento e menciona telemedicina de forma secundária.*

26. *Diante do conjunto probatório, que confirma a irregularidade apontada no documento inicial — fraude ao Pregão Eletrônico 52/2023 mediante inserção de informações inverídicas em atestados de capacidade técnico-operacional, culminando na habilitação indevida da empresa —, sugere-se, no mérito, a **procedência parcial** da denúncia.*

27. *Quanto à responsabilidade pela irregularidade, esta deve recair sobre a Medex Marketing Esportivo Ltda, que inseriu deliberadamente informações inverídicas nos atestados técnico-operacionais, o que resultou em sua habilitação indevida e na adjudicação do objeto do certame em seu favor.*

28. *Assim, considerados a ilicitude da conduta e o nexo causal direto com a habilitação, propõe-se a aplicação da sanção de **declaração de inidoneidade** à empresa.*

29. *Por outro lado, a UJ informou que o Contrato 6/2023 (peça 105) foi prorrogado somente pelo tempo necessário à formalização do contrato que o sucedeu (peça 104). De fato, o Contrato 6/2023 foi prorrogado de 23/1/2025 a 22/2/2025 (peça 106), e após foi substituído pelo Contrato 3/2025, celebrado com a sociedade empresária NXT Telesaúde Ltda (peça 107). Assim, não se faz necessária a adoção de qualquer medida em relação à contratação que originou o presente processo.*

---

## G. CONCLUSÃO

---

30. *Considerando a proposta de **acolhimento parcial** das razões de justificativas dos responsáveis, nova matriz de responsabilização, ajustada à presente análise, será anexada ao final desta instrução.*

31. *Por outro lado, como as razões de justificativa apresentadas pelo responsável afastaram tão somente as conclusões relativas à documentação econômico-financeira, não sendo suficientes para afastar a conclusão preliminar de que foram inseridas informações inverídicas nos atestados de capacidade técnico operacional, a conduta da Medex Marketing Esportivo Ltda continua a merecer reprimendas por parte desta Corte de Contas, cabendo a sua **declaração de inidoneidade**.*

32. *Por fim, quanto ao sigilo relativo a estes autos, deve ser promovido seu levantamento, com exceção às peças em que possa constar a identificação da autoria desta denúncia, conforme análise promovida por meio da peça 118.*

---

## H. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

---

<i>Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?</i>	<i>Não</i>
--	------------

**I. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL**

<i>Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> feito por terceiros?</i>	<i>Não</i>
<i>Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?</i>	<i>Não</i>
<i>Há pedido de <u>sustentação oral</u> feito por terceiros?</i>	<i>Não</i>

**J. PROCESSOS CONEXOS, DE CONTAS E APENSOS**

<i>Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?</i>	<i>Não</i>
<i>Há processos apensos?</i>	<i>Não</i>

**K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

33. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

33.1. **conhecer da denúncia**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 53 da Lei 8.443/1992, nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

33.2. **no mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

33.3. **acolher** as razões de justificativa apresentadas por Medex Marketing Esportivo Ltda (CNPJ 14.735.067/0001-89) em relação à irregularidade “inserção de informações inverídicas nas demonstrações contábeis para manipular os índices financeiros”, constante do item “a” da audiência;

33.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Medex Marketing Esportivo Ltda (CNPJ 14.735.067/0001- 89) em relação à irregularidade “inserção de informações inverídicas nos atestados de capacidade técnico-operacional”, constante do item “a” da audiência;

33.5. **declarar a inidoneidade** da sociedade empresária Medex Marketing Esportivo Ltda (CNPJ 14.735.067/0001-89) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude da conduta de fraudar a licitação, mediante a inserção de informações inverídicas nos atestados de capacidade técnico-operacional pela qual foi chamada em audiência;

33.6. **determinar** à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à **inscrição do responsável** sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

33.7. **informar** à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro - Exército Brasileiro e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

33.8. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida ao responsável ouvido em audiência: Medex Marketing Esportivo Ltda (CNPJ 14.735.067/0001-89), bem como aos seus respectivos representantes legais;

33.9. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014; e

33.10. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 52/2023, promovido pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro – Exército Brasileiro, cujo objeto era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consulta **on-line** (telemedicina/teleconsulta) para atender demandas ambulatoriais da rede assistencial do Exército Brasileiro.

2. A contratação visava atender a necessidade de todas as doze regiões militares e previu a realização mensal de cinquenta mil consultas (ou seiscentas mil anuais). O orçamento estimado para a contratação foi de R\$ 56.112.000,00 e o certame estava regido pela Lei 14.133/2021.

3. Participaram da disputa de lances 21 interessadas, sendo que cinco tiveram suas propostas desclassificadas. Com isso, foi declarada vencedora do certame a empresa Medex Marketing Esportivo Ltda. (CNPJ 14.735.067/0001-89), que ofereceu o valor unitário de R\$ 46,00 por consulta. Em termos anuais, esse montante corresponde a R\$ 27,6 milhões.

4. O denunciante alegou, em suma, que a empresa vencedora do certame, Medex Marketing Esportivo Ltda., não detinha condições econômico-financeiras para executar os serviços, visto que seu capital social era de apenas R\$ 2.000,00. Além disso, apontou a necessidade de divisão do objeto em lotes por Região Militar para aumentar a competitividade.

5. Também manifestou preocupação quanto ao atendimento insatisfatório às famílias militares na 1ª Região Militar para consultas especializadas e quanto ao cumprimento dos requisitos de qualificação técnica e técnico-profissional previstos no termo de referência.

6. Realizada a análise inicial da denúncia, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) realizou a oitiva prévia da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro sobre os indícios de falsidade material das demonstrações contábeis e dos atestados de qualificação técnica da empresa contratada. Não esclarecidos os apontamentos, realizou-se a audiência da Medex Marketing Esportivo Ltda. sobre os mesmos fatos.

7. Permitido o contraditório dos interessados, a unidade técnica propõe, no mérito, a procedência parcial da denúncia em razão da falsidade material dos atestados de capacidade técnica apresentados na licitação, a declaração de inidoneidade da empresa contratada e o levantamento do sigilo dos autos, exceto quanto à identificação do denunciante.

8. Entendo que a denúncia deva ser conhecida, por terem sido preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU. No mérito, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações e dos ajustes que farei na sequência.

9. Nos termos do art. 69 da Lei 14.133/2021, a habilitação econômico-financeira será comprovada de forma objetiva por coeficientes e índices econômicos previstos no edital e se restringirá à apresentação das demonstrações contábeis e da certidão negativa de falência, facultando-se à administração, na execução de serviços, a possibilidade de exigir capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação:

*“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:*

*I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

*II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*

*[...] § 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.”*

10. O termo de referência da contratação exigiu das licitantes que, em relação às demonstrações contábeis, fosse possível extrair índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um). Na hipótese de o licitante apresentar resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices, deveria comprovar capital social mínimo de 10% do valor total estimado da contratação, ou seja, de R\$ 5,6 milhões:

*“[...] 8.24. Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, comprovando:*

*8.24.1. índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);*

*8.24.2. As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura; e*

*8.24.3. Os documentos referidos acima limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.*

*8.24.4. Os documentos referidos acima deverão ser exigidos com base no limite definido pela Receita Federal do Brasil para transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sped.*

*8.25. Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação capital social mínimo de 10% do valor total estimado da contratação.”*

11. Portanto, de acordo com o instrumento convocatório, a análise do capital social mínimo só deveria ocorrer caso os índices fossem iguais ou inferiores a 1 (um). Como o capital social da empresa nos dois anos anteriores era de R\$ 2.000,00, para verificar se a habilitação da empresa foi correta, ou não, a análise da unidade técnica se debruçou sobre as demonstrações contábeis que lastreavam índices superiores a 1 (um).

12. Em razão disso, observou que, em 2021, no grupo “passivo não circulante”, havia uma dívida total de R\$ 1.036.812,65, oriunda de empréstimo. No ano seguinte, esse montante foi realocado na conta “passivo circulante” e, ao final do exercício, essa conta foi zerada, indicando a amortização completa.

13. A AudContratações cogitou que essa operação tenha sido realizada com o objetivo de aumentar artificialmente os índices – e assim atender aos critérios do termo de referência –, mas não foi possível confirmar essa suspeita, embora seja manifesta a desproporção entre o valor do mútuo e o capital social da empresa. Por essa razão, neste ponto propôs acolher as razões de justificativa da Medex Marketing Esportivo Ltda.

14. Apesar de concordar com essa conclusão, a meu ver os documentos constantes dos autos sugerem que a empresa não tinha condições de ser contratada, pois, em 2021, seus índices e seu capital social não atendiam às exigências previstas no termo de compromisso. Isso porque tanto a Lei 14.133/2021 quanto o termo de referência da contratação exigiam a apresentação de balanço patrimonial, de demonstração de resultado de exercício e das demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, isto é, referentes aos anos de 2021 e 2022.

15. Mesmo não havendo nos autos o balanço patrimonial e a demonstração de resultado de exercício para o ano de 2021, por meio do balancete contábil daquele exercício (peça 11, p. 1-8) foi

possível extrair os saldos existentes em 31/12/2021 para as contas do ativo circulante e realizável no longo prazo, bem como do passivo circulante e não circulante, cujos componentes são necessários para o cálculo dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC).

16. A tabela abaixo contempla os cálculos realizados:

2021			
Coeficiente	Fórmula	Valor	Resultado
Índice de Liquidez Geral	Ativo Circulante + Realizável no Longo Prazo	R\$1.086.311,54	0,83
	Passivo Circulante + Passivo Não Circulante	R\$1.304.919,37	
Índice de Liquidez Corrente	Ativo Circulante	R\$734.337,76	2,74
	Passivo Circulante	R\$268.106,72	
Índice de Solvência Geral	Ativo	R\$1.086.311,54	0,83
	Passivo Circulante + Passivo Não Circulante	R\$1.304.919,37	

17. Essa circunstância precisa ser mais bem avaliada pela unidade técnica, que deve solicitar ao Comando do Exército todos os documentos apresentados pela Medex Marketing Esportivo Ltda. no Pregão Eletrônico 52/2023 e verificar se os agentes que atuaram na contratação examinaram o atendimento dos requisitos previstos no instrumento convocatório. Por essa razão, proponho a abertura de processo apartado para tratar desse assunto.

18. A análise conjunta dos atestados de capacidade técnico-operacional e dos demonstrativos contábeis apresentados pela empresa na licitação evidencia dados manifestamente incompatíveis com a realidade do mercado e apontam a falsidade material dos documentos apresentados.

19. Referente ao ano de 2021, a Medex Marketing Esportivo Ltda. apresentou dois atestados de capacidade técnica emitidos pela Klini Planos de Saúde Ltda. (peça 26) e pelo Hospital Casa Holding Participações Empreendimentos e Investimentos Ltda. (peça 27), por meio dos quais foi declarado que a Medex prestou 12.500 atendimentos mensais (ou 150.000 anuais). Ao comparar esse volume anual com a receita operacional bruta indicada no balancete de 2021, que foi de R\$ 791.603,42 (peça 11, p. 5), chega-se ao valor de R\$ 5,28 por consulta.

20. Se forem deduzidos os tributos incidentes sobre o faturamento, a receita por consulta passa a ser de R\$ 4,82. Essa análise é extremamente conservadora, pois parte da premissa de que a Medex prestou serviços apenas para essas duas instituições no período – o que não é verdade, como será visto logo abaixo –, porém, mesmo assim, esse faturamento é manifestamente inverossímil.

21. Nas razões de justificativa, a empresa trouxe aos autos dois contratos por ela celebrados que tiveram vigência no ano de 2021, firmados com as sociedades QV Benefícios em Saúde Ltda. e Klini Planos de Saúde Ltda. Em ambos os negócios jurídicos, a Medex Marketing Esportivo Ltda. foi supostamente contratada para a realização de análise de doenças e lesões pré-existentes em proponentes de planos de saúde coletivo por adesão. Para cada proposta de adesão e entrevista médica, a empresa obteve uma receita de R\$ 18,00 (contrato com a QV Benefícios) e de R\$ 22,00 (contrato com a Klini), ou seja, valores superiores ao obtido no balancete.

22. A mesma inconsistência foi observada para o ano de 2022, conforme análise constante no relatório que integra esta deliberação.

23. Além disso, foram identificados outros indícios de falsidade. Embora emitidos por empresas diferentes, os atestados continham uma padronização atípica, com mesma estrutura, vocabulário e repetição literal de frases, incluindo informações incomuns sobre acordos de nível de serviço: “NÍVEL DE SERVIÇO: Cumprindo SLA (**Service Level Agreement**) por atendimento de 15 minutos”. As assinaturas eletrônicas mostram que os emissores dos atestados de capacidade técnica assinaram os documentos quase que simultaneamente, com uma pequena diferença de quatro minutos.

24. Em consulta à base de dados da Receita Federal, constatou-se que a atividade econômica da Medex Marketing Esportivo Ltda. está relacionada a condicionamento físico, não constando a realização de consultas médicas ou algo parecido.

25. Na defesa, a empresa justificou que os atestados são verídicos e baseados em contratos. As discrepâncias de receitas que resultaram em um valor por consulta considerado “inverossímil” seriam justificadas pela economia de escala e pela ocorrência de serviços gratuitos (sem faturamento), como a parceria com o Hospital Casa Holding. Além disso, no seu entender, a padronização dos atestados seria uma prática interna legítima e não um indicativo de fraude.

26. A economia de escala não serve de justificativa para o baixo faturamento em cada consulta (R\$ 4,82), pois esse valor é inferior à receita unitária proveniente dos contratos apresentados nas razões de justificativa (QV Benefícios em Saúde Ltda. e Klini Planos de Saúde Ltda.). Não é possível afirmar que a Medex Marketing Esportivo Ltda. prestou serviços gratuitos ao Hospital Casa Holding, pois o termo juntado aos autos não teve por objeto a realização de atendimentos médicos por parte da Medex, mas tão somente desenvolver uma plataforma de teleatendimento:

*“1.1. O presente CONTRATO tem por objeto o desenvolvimento de parceria empresarial entre as PARTES, mediante a qual o CONTRATADO [Medex Marketing Esportivo Ltda.] desenvolverá plataforma de teleconsulta, com emprego de médicos ociosos da CONTRATANTE [Hospital Casa Holding], a serem designados pela mesma.”*

27. O conjunto de indícios convergentes – valores por consulta inverossímeis, padronização dos atestados, assinatura na mesma data por instituições diferentes e incompatibilidade da atividade econômica registrada – confirma a fraude ao Pregão Eletrônico 52/2023. Esta conduta de inserir informações inverídicas nos atestados subsume-se ao art. 155, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 (apresentação de declaração ou documentação falsa), configurando fraude à licitação.

28. Por essa razão, proponho a este Tribunal a declaração de inidoneidade da sociedade empresária Medex Marketing Esportivo Ltda. para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de 3 (três) anos.

29. Registro, por fim, que a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro informou que o Contrato 6/2023 foi prorrogado apenas pelo tempo necessário para ser substituído pelo Contrato 3/2025, celebrado com outra empresa, o que dispensa a adoção de medidas corretivas em relação à contratação inicial.

## II

30. Considerando a pertinência com o caso ora em apreciação, julgo que existe uma importante orientação geral a ser extraída da análise do subitem 8.24 do termo de referência da licitação, que condicionou indevidamente a apresentação, pelos licitantes, de capital social mínimo de 10% do valor estimado da contratação somente se qualquer um dos índices de liquidez apresentasse valor inferior ou igual a 1.

31. Devo reconhecer que pareceres recentes da Advocacia-Geral da União têm apresentado orientações semelhantes, conforme se observa na ementa do Parecer 3/2024/CNMLC/CGI/AGU (grifo acrescido):

*“Ementa: Consulta jurídica relativa à possibilidade de se exigir, em processos licitatórios destinados ao fornecimento de bens, regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o atendimento aos requisitos habilitatórios de forma cumulativa, para fins de qualificação econômica-financeira ou qualificação técnica.*

*I – Nas licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 2021, é lícita a previsão no instrumento convocatório de demonstração cumulativa de comprovação de patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo em percentual incidente sobre o valor estimado da contratação;*

*II – A comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo é subsidiária, aplicável apenas na hipótese em que a apresentação dos índices econômicos LG, SG e LC forem iguais ou inferiores a I (um);*

*[...]*”

32. Com as vênias de estilo, dissinto da exegese da AGU, no tocante ao item II supracitado, pelas razões que passo a expor.

33. A leitura do art. 69 da Lei 14.133/2021, inteiramente reproduzido a seguir, demonstra que a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimos, disposta no § 4º do mesmo artigo, não está condicionada apenas aos casos em que o licitante apresente índices contábeis inferiores a um:

*“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:*

*I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

*II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*

*§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.*

*§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.*

*§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.*

*§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.*

*§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

*§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.”*

34. Cada uma das exigências previstas no art. 69 da Lei 14.133/2021 tem um objetivo distinto, a saber:

a) a comprovação de que o patrimônio líquido ou capital social mínimo tem a finalidade de demonstrar que a licitante possui porte econômico compatível com o objeto da contratação;

b) a exigência de índices contábeis de LC, SG e LG visam garantir que a licitante possua disponibilidades financeiras (liquidez) suficientes para honrar suas obrigações, já que a situação patrimonial (medida pelo patrimônio líquido ou capital social) pode estar em grande parte alocada em ativos de baixa liquidez, como participações societárias em outras empresas ou imóveis; e

c) a relação de compromissos assumidos é necessária para assegurar que a licitante não tenha previamente comprometido sua disponibilidade financeira e patrimonial com outros contratos anteriormente celebrados.

35. Da forma como foi redigido o edital ora em exame, uma empresa com um ativo circulante de apenas R\$ 20,00 e um passivo circulante de R\$ 5,00 poderia se habilitar em um certame cujo valor estimado é dezenas de milhões de reais, pois possui um índice de liquidez corrente equivalente a 4. Esse singelo exemplo demonstra que não basta apenas exigir índices relativos de liquidez, mas também patrimônio líquido mínimo e capital circulante mínimo (CCL).

36. No que tange especificamente à importância do uso do CCL como critério de habilitação econômico-financeira, sirvo-me do ilustrativo exemplo do relatório que fundamentou o Acórdão 1.214/2013-Plenário (grifos acrescentados):

*“90. A título de exemplificação, em tese, na avaliação da liquidez corrente, uma empresa com R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos) no ativo circulante e R\$ 1,00 (um real) no passivo circulante terá o mesmo índice de liquidez de outra empresa com R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos mil reais) no ativo circulante e R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão) no passivo circulante, qual seja, liquidez corrente igual a 1,5.*

*91. Observa-se que, embora tenham o mesmo índice, são empresas com capacidades econômico-financeiras totalmente distintas. Todavia, se não fosse conhecido o ativo e o passivo circulante em termos de valor monetário, seriam elas, equivocadamente, consideradas como equivalentes do ponto de vista econômico-financeiro. Daí a utilidade do capital circulante líquido – CCL.”*

37. Ainda no bojo desse julgado, que foi a origem de várias das disposições atualmente existentes na IN Seges/MP 5/2017, cabe transcrever alguns excertos do relatório do Acórdão 1.214/2013-Plenário com conclusões contrárias aos critérios de habilitação econômico-financeira que vêm sendo fixados equivocadamente nas minutas dos instrumentos convocatórios das licitações da administração pública federal:

*“85. No intuito de conhecer a abrangência das exigências de qualificação econômico-financeira nos processos licitatórios para contratação de serviços terceirizados foram, consultados editais de vários órgãos federais e percebeu-se que, embora a legislação permita exigência maior, somente tem-se exigido a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação quando quaisquer dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral são iguais ou inferiores a 1 (um).*

*86. Ocorre que, via de regra, as empresas não apresentam índices inferiores a 1 (um), por consequência, também não se tem exigido a comprovação do patrimônio líquido mínimo, índice que poderia melhor aferir a capacidade econômica das licitantes.*

*87. Por certo, este aparente detalhe, tem sido o motivo de tantos problemas com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar os compromissos assumidos com os contratantes.*

*88. O problema está no fato de que o cálculo de índices contábeis pelo método dos quocientes, tal como disponibilizado no SICAF, por si só, não tem demonstrado adequadamente a capacidade econômico-financeira das licitantes, eis que não a evidenciam em termos de valor. Assim, tem-se permitido que empresas em situação financeira inadequada sejam contratadas.*

*89. Com o propósito de salvaguardar a administração de futuras complicações, entendeu-se que há de se complementar as avaliações econômico-financeiras dos licitantes por meio de critérios ou índices que expressem valores como percentuais de outro valor, dentro do*

*limite legalmente autorizado. Por exemplo, patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado para a nova contratação ((ativo total – passivo)/10 > valor estimado da contratação), ou pelo método da subtração, como no caso do cálculo do capital de giro ou capital circulante líquido (ativo circulante – passivo circulante).”*

38. Assim, o referido acórdão recomendou à então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorporasse os seguintes aspectos à IN SLTI/MP 2/2008 (normativo que antecedeu a IN Seges/MP 5/2017), entre outros:

*“9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:*

*9.1.10.1 índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação;*

*9.1.10.2 patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação;*

*9.1.10.3 patrimônio líquido igual ou superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação. Tal informação deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a 10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença;*

*9.1.10.4 apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.”*

39. A IN Seges/MP 5/2017 incorporou, em suas disposições, as recomendações do Acórdão 1.214/2013-Plenário. Por sua vez, a IN Seges/ME 98/2022 autorizou a aplicação da IN Seges/MP 5/2017 aos processos de licitação e de contratação direta de serviços regidos pela Lei 14.133/2021.

40. A IN Seges/MP 5/2017 está, pois, em vigor e as minutas-padrão elaboradas pela AGU não são compatíveis com as disposições regulamentares e tampouco com o art. 69 da Lei 14.133/2021, motivo pelo qual elas devem ser revistas.

41. Convém que as exigências e os índices anteriormente mencionados sejam aplicados, com as necessárias adaptações, a outros tipos de objeto, tais como a contratação de obras e serviços de engenharia. Nesse sentido, gostaria de repisar as considerações exaradas no voto condutor do Acórdão 592/2016-Plenário, de minha relatoria:

*“12. A Fiocruz adotou exigência de comprovação cumulativa de capital circulante líquido (CCL) mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação, além de patrimônio líquido superior a 10% do orçamento-base do certame. Entendo que a segunda exigência, expressamente prevista no art. 31, §3º, da Lei 8.666/1993, e corriqueiramente adotada nas licitações de obras públicas, não tenha restringido o certame, motivo pelo qual é desnecessário tecer comentários adicionais a respeito.*

*13. Por outro lado, a exigência de capital circulante líquido mínimo ainda é um assunto que não está definitivamente delineado pela jurisprudência desta Corte de Contas, pois tal previsão decorre de alteração introduzida pela IN SLTI 6/2013, no art. 19, inciso XXIV, da IN SLTI 2/2008. Tal modificação foi originada a partir de trabalho apresentado pelo Grupo de Estudos de Contratação e Gestão de Contratos de Terceirização de Serviços Continuados na Administração Pública Federal, constituído por servidores do MPOG, da*

AGU, do TCU e de outros órgãos, o qual foi apreciado pelo [Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário](#), relatado pelo eminente Ministro Aroldo Cedraz.

14. As proposições decorrentes desse trabalho eram direcionadas precipuamente aos contratos de prestação de serviços de natureza contínua com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, tais como serviços de limpeza, conservação, copeiragem e segurança, mas não a serviços em geral, em particular ao objeto em exame, o qual, conforme tratarei no tópico seguinte desta proposta de deliberação, não poderia sequer ser enquadrado como um serviço de engenharia, e sim como uma obra pública, tipo de objeto que não é abrangido pela regulamentação prevista na IN SLTI 2/2008.

[...]

22. Registro que a exigência de CCL mínimo, introduzida pela IN SLTI 6/2013, foi um grande avanço em matéria licitatória e que não se discute aqui nestes autos a legalidade desta exigência, e sim a adequação do percentual estabelecido no caso em concreto.

23. O capital circulante líquido corresponde a diferença entre o ativo circulante, ou seja, a soma do caixa, das contas a receber e estoques, dentre outras rubricas, e o passivo circulante, composto pelas obrigações de curto prazo da empresa (fornecedores, contas a pagar etc.). O referido índice contábil representa o capital de giro líquido, assim entendido como o total de recursos disponíveis para o financiamento das atividades da empresa no curto prazo.

24. A importância do CCL na habilitação econômico-financeira foi bem exemplificada no seguinte trecho do relatório que embasou o [Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário](#), o qual foi rememorado pela manifestação apresentada pela empresa [omissis]:

[...]

24. Exatamente nesse sentido está a alegação mais importante apresentada pela [omissis]. Entende a empresa que, diferentemente do que ocorre com os contratos de serviços continuados, nos quais a aferição da qualificação financeira é realizada conforme cada período renovável da contratação, nos contratos não continuados essa avaliação deve ser realizada de acordo com o período total previsto para consecução dos objetivos delineados no ajuste e, por consequência, com o valor total envolvido, sob pena de distorção dos critérios disponíveis para averiguação da saúde financeira dos particulares.

25. Assiste razão à manifestante, pois percentual exigido de CCL pode ser restritivo em objetos de grande vulto e, ao contrário, se demonstrar insuficiente nos objetos executados em menor prazo. A título de exemplo, a exigência de 16,66% de CCL na licitação de uma usina hidroelétrica, cujo prazo de execução contratual fora estabelecido em 72 meses, seria extremamente restritivo, pois corresponderia a uma necessidade de comprovação de disponibilidades pela construtora suficiente para assegurar a execução da obra por 12 meses, sem que nenhum pagamento fosse efetivado pelo contratante.

26. Tal analogia, obviamente, considera que a obra tivesse um desenvolvimento uniforme ao longo do cronograma de implantação. Porém, o desempenho das atividades que compõem o empreendimento não ocorre de forma linear, em vista de diversos motivos. Via de regra, o trabalho executado, distribuído em um determinado período, aumenta gradativamente até atingir um máximo (que na maioria das vezes acontece entre 50% e 60% deste período), tornando a baixar gradativamente, até o término do empreendimento. Assim, a forma gráfica do somatório destas parcelas já executadas (o valor acumulado), possui um traçado semelhante a um "S", o que origina o termo "curva S". Portanto, no exemplo em questão, a exigência de um capital circulante líquido mínimo de 16,66% acabaria abarcando a execução de um prazo superior a 12 meses nas etapas iniciais da obra.

26. Tomando-se agora outro exemplo, de uma pequena reforma com prazo de execução de apenas dois meses, a exigência de CCL mínimo de 16,66% seria insuficiente para garantir a execução contratual e exporia o órgão contratante a risco de inadimplemento da construtora. No aludido objeto, seria razoável uma exigência de um CCL mínimo de 50%, o que demonstraria que a empresa contratada teria capital de giro necessário para executar pelo menos um mês da obra sem receber pagamentos do órgão contratante.

27. Reitero, então, que a regra de 16,66% de CCL disposta na IN SLTI 2/2008 é adequada apenas aos serviços continuados. Nos demais contratos por escopo, o percentual de exigência de CCL deve ser estabelecido caso a caso, conforme as peculiaridades do objeto a ser licitado, tornando-se necessário que exista justificativa do percentual adotado nos autos do procedimento licitatório.

28. Acolho, portanto, a proposta formulada pela Secex-RJ no sentido de cientificar a Fiocruz acerca da exigência, para fins de habilitação econômico-financeira, de capital circulante líquido de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, demandando elevada liquidez das licitantes, podendo restringir indevidamente a participação de interessados no certame, exigência que não é condizente com a natureza e as características/especificidades do objeto a ser contratado, contrariando o disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993, e no art. 19, inciso XXIV, da IN SLTI 2/2008, o qual se insere no contexto de serviços, e não de obras de engenharia.”

42. Por todo o exposto, entendo pertinente dar ciência desta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que adote as medidas cabíveis para alertar os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a possibilidade de exigência cumulativa, para efeito de habilitação econômico-financeira em certames licitatórios, de (i) declaração de compromissos assumidos, na forma do disposto no § 3º art. 69 da Lei 14.133/2021; (ii) índices de liquidez acima de 1; (iii) patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação; e (iv) capital circulante mínimo em percentual suficiente para assegurar até dois meses de execução contratual sem nenhum pagamento por parte da administração, devendo tais exigências ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação.

43. Outrossim, proponho dar ciência desta deliberação à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) para que avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a eliminar irregularidades como as que foram apuradas nestes autos, além de incorporar a possibilidade de exigências cumulativas de índices contábeis, patrimônio líquido mínimo, capital circulante líquido mínimo e declaração de compromissos assumidos.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2724/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.019/2024-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
  - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão: Exército Brasileiro.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ednaldo Silva Ferreira Junior (43466/OAB-PE), representando Medex Marketing Esportivo Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 52/2023, conduzido pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro (Exército Brasileiro), que tinha por objeto a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de consulta **on-line** (telemedicina/teleconsulta) para atender as demandas ambulatoriais da rede assistencial no âmbito do Exército Brasileiro e em particular nas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Regiões Militares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 53 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. declarar a inidoneidade da sociedade empresária Medex Marketing Esportivo Ltda. (CNPJ 14.735.067/0001-89) para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de 3 (três) anos, em virtude da conduta de fraudar a licitação;

9.3. orientar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) que adote as providências necessárias relativas à inscrição do responsável sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.4. autuar processo apartado para examinar a conduta dos agentes públicos que atuaram na seleção e na contratação da Medex Marketing Esportivo Ltda., tendo em vista a existência de indícios de que essa sociedade empresária não cumpria os requisitos de qualificação econômico-financeira previstos no termo de referência do Pregão Eletrônico 52/2023;

9.5. dar ciência desta deliberação:

9.5.1. ao Exército Brasileiro, à Medex Marketing Esportivo Ltda. e ao denunciante;

9.5.2. ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que adote as medidas cabíveis para alertar os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a possibilidade de exigência cumulativa, para efeito de habilitação econômico-financeira em certames licitatórios, de (i) declaração de compromissos assumidos, na forma do disposto no § 3º do art. 69 da Lei 14.133/2021; (ii) índices de liquidez acima de 1; (iii) patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação; e (iv) capital circulante mínimo em percentual suficiente para assegurar até dois meses de execução contratual sem nenhum pagamento por parte da administração, devendo tais exigências ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação;

9.5.3. à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU)

para que avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a eliminar irregularidades como as que foram apuradas nestes autos, além de incorporar a possibilidade de exigências cumulativas de índices contábeis, patrimônio líquido mínimo, capital circulante líquido mínimo e declaração de compromissos assumidos;

9.6. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 47/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/11/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2724-47/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral