



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

**PARECER N. : 0598/2020-GPYFM**

**PROCESSO:** 00992/2020

**UNIDADE:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**ASSUNTO:** EDITAL DE LICITAÇÃO  
PE 09/2020/ CPP/ALE-RO - Processo nº 18757/2019-15

**RESPONSÁVEL:** **Everton José dos Santos Filho** – Pregoeiro  
**Sandra Viana Teles** - Chefe da Divisão de Elaboração de Termo de Referência  
**Arildo Lopes da Silva** - Secretário Geral da ALE/RO  
**Carla Maiza Silva de França** - Membro da Equipe de Planejamento da Contratação  
**Nilson André França Alves** - Membro da Equipe de Planejamento da Contratação  
**Sinemar Luiz de Souza** - Membro da Equipe de Planejamento da Contratação  
**Tainá Bassanin** - Membro da Equipe de Planejamento da Contratação  
**Vanessa Franco Alves** - Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

**RELATOR:** **CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

Cuidam os autos da análise prévia do edital do PE n. 009/2020/PPP/ALERO<sup>1</sup>, deflagrado pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, tendo por objeto a formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa visando a prestação de serviços de limpeza e conservação predial, apoio administrativo, operacional e copa/cozinha, com fornecimento de mão de obra e insumos.

Em sua análise preliminar (ID 893234), a unidade técnica evidenciou as seguintes irregularidades:

157. De responsabilidade de Everton José dos Santos Filho, Pregoeiro da ALE/RO (responsável pelo edital), Sandra Viana Teles, Chefe da Divisão de Elaboração de Termo de Referência (responsável pelo termo de referência), e Arildo Lopes da Silva, Secretário Geral da ALE/RO (aprovou o termo de referência), por:

3.1. Realizar/autorizar a previsão de subcontratação parcial do objeto, no item 12.5 do edital, sem definir, claramente, em seus anexos (termo de referência/minuta do contrato), quais são os seus parâmetros e limites, em desacordo ao que dispõe o art. 72 e art. 78, inciso VI da Lei no 8.666/1993;

158. De responsabilidade de Carla Maiza Silva de França, Nilson André França Alves, Sinemar Luiz de Souza, Tainá Bassanin e Vanessa Franco Alves, membros da equipe de planejamento da contratação, por:

3.2. Elaborar Mapa de Riscos sem indicar os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e ações de contingências, bem como por deixar de elaborar Mapa de Riscos ao final da confecção do termo de referência e após a fase de seleção do fornecedor, em desacordo ao que dispõe o art. 25, V e art. 26, §1º, II e III da IN nº 5/2017.

Os autos foram submetidos ao Relator que expediu a Decisão n. 0109/2020-GCVCS/TCE-RO (ID 899414), determinando a audiência dos agentes responsabilizados.

Apresentadas as justificativas, a unidade técnica promoveu sua análise em bloco, haja vista tratarem-se de réplicas da manifestação do

<sup>1</sup> Processo Administrativo nº 0018757/2019-15



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

Pregoeiro, senhor Everton José dos Santos Filho, concluindo pela **legalidade do edital** do Pregão Eletrônico n. 9/2020/PPP/ALE-RO e ocorrência de irregularidade de baixa gravidade da conduta sem consequências gravosas ao procedimento licitatório, sugerindo a não pronúncia de nulidade. Ao fim, recomenda a expedição de alertas técnicos a serem observados nos futuros editais da ALE/RO.

Assim vieram os autos para manifestação ministerial.

É o relatório.

De início, registro que o certame em tela foi homologado e seu objeto adjudicado em 15/4/2020<sup>2</sup>, antes de ser analisado pela unidade técnica desta Corte (27/5/2020 e 30/11/2020), prejudicando a adoção de medidas corretivas antes da realização da sessão.

Conforme informações obtidas na ata da sessão de julgamento<sup>3</sup>, participaram do pleito (PE n. 9/2020/PPP/ALE-RO), 37(trinta e sete) empresas, caracterizando ampla competição. A economia obtida na disputa, relativa a diferença entre o preço estimado e o preço adjudicado, foi de R\$919.972,92<sup>4</sup> (Novecentos e Dezenove Mil, Novecentos e Setenta e Dois Reais e Noventa e Dois Centavos), que corresponde a 17,36% do previsto.

Este *Parquet* de Contas aquiesce parcialmente os fundamentos e encaminhamento sugeridos pelo unidade técnica, e os adota, no que comunga, como razões de opinar em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC, de 09.08.16, que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento, sem prejuízo das considerações que se seguem.

<sup>2</sup> ID 886521, fls. 192.

<sup>3</sup> ID 886521, fls. 149/170.

<sup>4</sup> Preço estimado R\$5.386.455,84 (-) preço adjudicado R\$4.466.482,92 = R\$.919.972,92.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Eis a manifestação técnica:

2.1. Determinação I, a, DM 109/2020GCVCS/TCE-RO - realizar/autorizar a previsão de subcontratação parcial do objeto, no item 12.5 do edital, sem definir, claramente, em seus anexos (termo de referência/minuta do contrato), quais são os seus parâmetros e limites.

11. A análise técnica preliminar apontou inconformidade no item 12.5 do edital, ao estabelecer a possibilidade de subcontratação parcial do objeto do contrato sem definição clara de parâmetros e limites, em infringência aos arts. 72 e 78, inciso VI da Lei no 8.666/1993.

12. O pregoeiro, senhor Nilson André França Alves, informou na justificativa (id. 952279), a exclusão do item 12.5 do edital, conforme adendo modificador n. 2, tornando sem efeito a referida possibilidade, tendo em vista a inaplicabilidade por ausência de requisitos formais. Esclareceu que foi disponibilizado o referido documento no portal eletrônico de transparência da Assembleia Legislativa de Rondônia, bem como realizada a publicação no diário oficial do órgão (Doe n. 103, de 17/6/2020, p. 1448/1149) e em jornal de grande circulação (Jornal Madeirão). (Grifei)

13. Desta forma, constatado o saneamento da inconformidade, considera-se cumprida a determinação exposta na alínea 'a' do item I da decisão monocrática n. DM 109/2020GCVCS/TCE-RO (id. 899414).

2.2. Determinação II, a, DM 109/2020GCVCS/TCE-RO - elaborar Mapa de Riscos sem indicar os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e ações de contingências, bem como por deixar de elaborar Mapa de Riscos ao final da confecção do termo de referência e após a fase de seleção do fornecedor.

14. A análise técnica preliminar apontou inconformidade no gerenciamento de riscos, de responsabilidade da equipe de planejamento da contratação, exposto no mapa de riscos, devido à ausência de identificação dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência. Além disso, não teria sido localizado mapa de risco ao final da elaboração do termo de referência e após a fase de seleção do fornecedor, em infringência ao art. 25, V e art. 26, §1º, II e III da IN nº 5/2017.

15. O pregoeiro, senhor Nilson André França Alves, apresentou na justificativa (id. 952279), análise empreendida no processo n. 0018757/2019-15, por comissão em gerenciamento dos riscos da contratação e da gestão contratual, com a solicitação de nomeação de comissão de acompanhamento, gestão e fiscalização de serviços temporários da ALE/RO. Posto isto, foi



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

designada comissão temporária de acompanhamento, gestão e fiscalização de serviços temporários, por meio do ato n. 1432/2020-SRH/SG/ALE, publicado no diário oficial do órgão (Doe n. 104, de 18/6/2020, p. 1468).

16. A designação apresentada pelo pregoeiro é de grande valia e cumpre ao que determina o art. 58, III, art. 66, parágrafo único, e art. 67, todos, da lei federal n. 8666/1993, com relação à fiscalização da execução dos contratos administrativos, ou seja, após o encerramento da licitação com a adjudicação do contrato ao interessado que apresentou a proposta mais vantajosa a Administração.

17. Todavia, a inconformidade revelada da forma descrita na análise prévia ocorreu em fase pré-licitação. O mapa de riscos, como disciplina a IN nº 5/2017, do Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão do Governo Federal, consubstancia-se em estudos preliminares da contratação, o gerenciamento de risco deveria ter sido medido, antes mesmo da fase externa da licitação, ou seja, no momento da elaboração do termo de referência, antes da publicação do edital. Também, deveria ter sido considerado o risco, durante o procedimento licitatório, após o encerramento das disputas entre os interessados, mas antes da homologação do vencedor, conforme disposto no art. 26, §1º, II e III da IN nº 5/2017.

18. A normativa não observada diz respeito ao gerenciamento do risco do processo de contratação em si (fase interna e externa da licitação) e não sobre a execução do contrato firmado, com os serviços sendo prestados. Com a licitação encerrada, torna-se impossível implementar este gerenciamento de riscos do processo de contratação. Encontra-se consumada a irregularidade, desde em momento anterior à efetiva contratação.

19. Constata-se que desde a análise preliminar que a licitação já se encontrava concluída, conforme termo de adjudicação (id. 886521 – pg. 1801), posto isto, não há mais como sanar a inconformidade.

20. Ao mesmo tempo, observa-se que o gerenciamento de risco é um instrumento de prevenção contra possíveis irregularidades que poderiam ter ocorrido no transcorrer da licitação, previsto em normativa secundária (IN nº 5/2017 do MPDG), produzidas para regulamentar e se sujeitar às normas primárias (lei federal n. 8666/1993 e n. 10520/2002) e, como estas, também estão sujeitas às normas constitucionais.

21. Considerando o princípio da legalidade, como também a licitação teve seu curso normal, sem evidências de irregularidades em sua tramitação e sua conclusão, pode-se



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

considerar que a ausência de gerenciamento de risco, não causou maiores dissabores para o fim que se objetivou o certame, sendo que o órgão administrativo logrou êxito com a contratação. Os documentos de medida de avaliação das áleas, deveriam ser produzidos para uma maior segurança da Administração, contudo, mesmo sendo instrumentos importantes, sua ausência não acarretou maiores agravos à contratação. (Grifei)

22. Comprovada a existência e materialidade da irregularidade, apesar dos servidores Nilson André França Alves (ato 53/2020-SRH – Doe n 36, publicado em 2/3/2020 – id 902236) e Tainá Bassanin (ato 31/2020-SRH – Doe n 36, publicado em 2/3/2020 – id 902236), não fazerem mais partes do quadro de servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, participaram dos fatos a época da consumando da irregularidade, como membros da equipe de planejamento da contratação. Por isso, permanecem como responsáveis.

23. Este corpo técnico entende como materializada a irregularidade, de responsabilidade dos membros da equipe de planejamento da contratação, como indicado no relatório preliminar. Todavia, por se tratar de inconformidade administrativa de menor gravidade, sem ter ocasionado prejuízos a contratação em si, como se demonstra do conforme termo de adjudicação (id. 886521 – pg. 1801), manifesta-se no sentido de não sancionar os agentes responsáveis. (Grifei)

24. Necessário somente consignar o alerta, para a realização de gerenciamento de riscos nas futuras licitações que se façam necessários, no devido tempo. (Grifei)

25. Por derradeiro, registra-se que esta análise técnica, não retira a possibilidade de futura fiscalização, sobre a existência de qualquer irregularidade que possa ter existido no certame, na contratação e na execução dos serviços, que não foram observadas neste momento.

Quanto a previsão editalícia de subcontratação parcial do objeto, considerada ilegal pela unidade técnica em face da ausência de parâmetros e dos limites admitidos, entendo que a publicação de errata excluindo a previsão do edital, **depois de realizada a licitação**, não é, de per si, instrumento hábil para saneá-la.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Entretentes, a ALE/RO buscou junto a empresa vencedora<sup>5</sup> anuência quanto a exclusão da previsão de subcontratação estabelecida no item 12.5 do edital (Ofício n. 07/2020/SCL/ALE/RO – ID 952021, fls. 04), não subsistindo óbice para a continuidade do feito, razão pela qual é razoável concluir que a exclusão não inquina o procedimento e contratação decorrente.

No que concerne as irregularidades apontadas pela unidade técnica por inobservância a Instrução Normativa n. 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, há que se ressaltar que tal normativo não tem aplicação direta ao Poder Legislativo do Estado de Rondônia. Isso porque referida instrução dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Entretentes, devido inexistir norma local acerca da matéria, acertadamente a ALE/RO previu, no item 2 do termo de referência, parte integrante do edital, a Instrução Normativa n. 5/2017, obrigando-se a observar seus termos. Vejamos:

Base legal Lei Federal nº 10.520/02, Decreto nº 5.450/05, Lei Federal nº 8.666/93, art. 3º e IN 005/2017, e suas alterações, Decreto 7892/2013, ficando pactuado ainda que nos casos omissos porventura existentes, serão solucionados segundo os princípios jurídicos aplicáveis e as regras do Direito Administrativo e Constitucional. (Grifei)

No que tange a ausência dos **mapas de riscos**, concernente à fase interna da licitação, previstos nos art. 25, V e art. 26, §1º, II e III da IN n. 5/2017, em face do transcurso, sem intercorrências, daquela fase, concluo que a ausência não resultou em prejuízo ao certame, razão pela qual, na esteira do entendimento técnico, concluo pelo não sancionamento dos agentes responsáveis.

<sup>5</sup> Empresas: CAP - CONSTRUÇÕES ADMINISTRAÇÕES E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI, e - ADSERVI ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS LTDA.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

O corpo instrutivo recomendou a expedição de alertas a ALE/RO, com o intuito dela não reincidir nas falhas e fragilidades evidenciadas ao longo da instrução processual.

Parte dos alertas, referem-se a regras estabelecidas na IN 5/2017, do Governo Federal, a qual, não exigível no âmbito do Poder Legislativo do Estado de Rondônia, salvo se expressamente adotada no procedimento.

Entrementes, diante da ausência de norma local que discipline a contratação de serviços contínuos, por dever de cautela e em observância ao princípio da eficiência é recomendável que seja adotada, no que couber, a IN 05/2017, de forma a possibilitar os melhores resultados, além de controlar para que custos desnecessários não venham comprometer a correta utilização dos recursos.

Nesses termos, entendo que esta Corte deve recomendar a ALE/RO, que adote medidas com este desiderato e que em suas futuras contratações de objeto semelhante, atentem-se para as orientações sugeridas pela unidade técnica.

Por fim, há que ressaltar que no processo 490/19, que trata de representação apontando ilegalidades no suprimento de cargos, esta procuradora evidenciou que os cargos comissionados de assistentes técnico da Ale previa escolaridade mínima, com atribuições que revelavam que o referido cargo não possui natureza de assessoramento.

O representante apontou que diversos servidores ocupantes destes cargos, estavam lotados em setores que, a princípio, não demandariam especial relação de confiança, a exemplo da Divisão de Serviços Gerais. De forma que o serviço de limpeza poderia estar sendo realizado por ocupantes de cargo comissionados em afronta ao ordenamento legal, tanto que



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

esta procuradora dentre outras medidas pugnou pela cessação das situações de desvio de função existentes.

Como se vê a Ale acertadamente decidiu pela terceirização dos serviços, deflagrou procedimento visando registro de preços objetivando a contratação de prestação de serviços de limpeza e conservação predial, apoio administrativo, operacional e copa/cozinha.

De todo o exposto, opino seja:

1. Considerado legal o edital de Pregão Eletrônico nº 9/2020/ CPP/ALE-RO, deflagrado pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, tendo por objeto a formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa visando a prestação de serviços de limpeza e conservação predial, apoio administrativo, operacional e copa/cozinha, com fornecimento de mão de obra e insumos;

2. Recomendado ao senhor Arildo Lopes da Silva – Secretário Geral da ALE/RO e, ao senhor Everton José dos Santos Filho – Pregoeiro, ou a quem os venha substituir, que nos futuros editais para contratação de serviços contínuos, sob o regime de execução indireta:

2.1. Adotem, no que couber, a IN 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

2.2. Elaborem planilhas de custos diferentes para cada regime tributário, visando facilitar a utilização e elaboração de propostas pelos licitantes, bem como otimizar a análise das propostas pelo pregoeiro e pelos órgãos de controle;

2.3. Verifiquem os percentuais relativos à multa do FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e aviso prévio trabalhado, observando que são verbas excludentes e levando em conta o que dispõe a legislação sobre a matéria;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 0992/2020  
.....

2.4. Se abstenham de inserir, no edital, cláusula impeditiva de participação de empresa em recuperação judicial, bem como de exigir certidão negativa de falência ou concordata como requisito de qualificação econômico-financeira, sob pena de incidir em restrição indevida à competitividade do certame, contrariando a jurisprudência do STJ (AREsp 309867) e o art. 38 da Lei n. 8.666/93 c/c art. 3º, II da Lei nº 10.520/2002;

2.5. Aperfeiçoem a fase de elaboração dos estudos técnicos preliminares, com a confecção de mapa de gerenciamento de riscos, com o fim de evitar falhas relativas ao planejamento da contratação, consoante previsto no art. 24, IV da IN nº 5/2017;

2.6. Observem todas as disposições legais relativas à gestão e fiscalização dos contratos, realizando, inclusive, a indicação e designação do gestor e fiscais, previstos no capítulo V da IN nº 5/2017 e art. 58, III, art. 66, parágrafo único, e art. 67, todos, da lei federal n. 8666/1993.

É como opino.

Porto velho, 15 de dezembro de 2020.

**Yvonete Fontinelle de Melo**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 16 de Dezembro de 2020



YVONETE FONTINELLE DE MELO  
PROCURADORA