



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

PARECER N. : 0602/2020-GPYFM

PROCESSO: 1548/2020 

ASSUNTO: EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 23/2020

UNIDADE: GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Trata-se de exame de legalidade do Edital de Chamamento Público n. 073/2020 deflagrado pela Superintendência de Licitações do Governo do Estado de Rondônia para formação de registro de preços de materiais de consumo e EPI's (máscaras, álcool líquido, álcool em gel, luvas, etc) a serem adquiridos por dispensa de licitação para atendimento dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado¹, cujo resultado somou R\$28.241.021,76 (vinte e oito milhões, duzentos e quarenta e um mil, vinte e um reais e setenta e seis centavos).

¹ Corpo de Bombeiros, Sejucel, Sedam, Segep, Seduc, Idaron, Sedi, Supel, Setur, Sugesp, Sepog, Polícia Militar, Sefin, Idep, Fhemeron, Ipem, Detran, Sesdec, Polícia Civil, DER, Fapero, CGE, Jucer, Defensoria Pública, Assembleia Legislativa, PGE e Seas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Após autuação, os autos foram remetidos para exame da unidade instrutiva (relatório ID 906382), que, considerando as circunstâncias singulares da pandemia e os normativos aplicáveis à espécie (Lei Federal n. 13.979/2020 e Decreto Estadual n. 21.349/2016), entendeu não haver irregularidades no procedimento. No entanto, sugeriu que fosse enfatizado à Supel que promovesse revisão de preços dos produtos que apresentaram queda, conforme pesquisa realizada após a confecção da ARP. Ao fim, ainda sugeriu que a administração fosse alertada para que, em aquisições futuras de materiais destinados ao enfrentamento da Covid-19, tome medidas cautelares para minimizar riscos relacionados a possível inexecução contratual, a exemplo de exigência de critérios de qualificação econômico-financeira.

Submetidos ao Ministério Público de Contas (Parecer Ministerial nº 0344/2020-GPYFM, ID 911996), acrescentaram-se outras fragilidades, concluindo pela necessidade de assinalação de prazo à Supel para apresentação de justificativas ou comprovação do saneamento, além de recomendações².

² 1 – assinalação de prazo à Supel para que apresente justificativas ou comprove o saneamento das seguintes infringências:

a) ausência de registro de negociação com as empresas detentoras das melhoras propostas para adequação do resultado obtido aos preços de mercado em razão das variações encontradas nas cotações obtidas no bancodepreços.com.br, contrariando o item 11.2 da ARP 156/2020², com espeque no art. 21 e seguintes do Decreto Estadual n. 18.340/2013, além dos princípios da eficiência e da economicidade;

b) desclassificação antecipada de empresas em razão de constar, nas propostas apresentadas, prazo para entrega diferente do previsto em edital, sem, antes, promover diligências para esclarecimento e aproveitamento da proposta, contrariando o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e princípios da eficiência e da economicidade;

2. Ao fim, que seja alertado à Supel que:

a) em aquisições futuras de materiais/produtos destinados ao enfrentamento da Covid-19, tome medidas cautelares para minimizar riscos relacionados a possível inexecução contratual, a exemplo de exigência de critérios de qualificação econômico-financeira;

b) diante da incerteza de duração da emergência, sejam preparados e deflagrados procedimentos licitatórios substitutivos às contratações diretas, a fim de possibilitar à Administração contratar melhores propostas, com riscos minimizados diante de exigências habilitatórias mais criteriosas e com disputa de preços, com fulcro no art. 37, XXI, da CR/1988.

3 – Oficiar os responsáveis a esclarecer se está alimentando adequadamente o *site* com as informações das contratações oriundas desta contratação direta, previstas ao §2º do art. 4º da Lei Federal n. 13.979/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

O Conselheiro Relator, em aderência ao opinativo ministerial, decidiu (DM nº 0144/2020/GCFCS/TCE-RO, ID 930759):

15. Diante do exposto, acompanhando a conclusão do Parecer Ministerial nº 0344/2020-GPYFM (ID 911996), bem como atento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, assim **DECIDO**:
I – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que promova a adoção dos atos necessários à Audiência do Senhor **Márcio Rogério Gabriel** – Superintendente da SUPEL (CPF nº 302.479.422-00); e da Senhora **Maria do Carmo do Prado** – Pregoeira (CPF nº 780.572.482-20), com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, concedendo-lhes o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os referidos Responsáveis apresentem suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca das seguintes irregularidades contidas no item 1, alíneas “a” e “b”, da conclusão do Parecer Ministerial nº 0344/2020-GPYFM (fls. 220/221 – ID 911996), a saber:

a) ausência de registro de negociação com as empresas detentoras das melhores propostas para adequação do resultado obtido aos preços de mercado em razão das variações encontradas nas cotações obtidas no bancodepreços.com.br, contrariando o item 11.2 da ARP 156/2020, com espeque no art. 21 e seguintes do Decreto Estadual n. 18.340/2013, além dos princípios da eficiência e da economicidade;

b) desclassificação antecipada de empresas em razão de constar, nas propostas apresentadas, prazo para entrega diferente do previsto em edital, sem, antes, promover diligências para esclarecimento e aproveitamento da proposta, contrariando o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e princípios da eficiência e da economicidade.

II – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que promova a adoção dos atos necessários à notificação do Superintendente da SUPEL, Senhor Márcio Rogério Gabriel (CPF nº 302.479.422-00), para que informe, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais, se está alimentando adequadamente o Portal Transparência do Estado com as informações das contratações oriundas desta dispensa, tendo em vista que a SUPEL é o órgão representante de todas as Secretarias e demais Unidades Administrativas do Estado para as aquisições ora pretendidas;

(...)

A resposta apresentada pelos responsáveis (ID 952204) foi submetida ao crivo do corpo técnico, cujo relatório (ID 977479) evidenciou a revogação da Ata n. 156/2020 e a sua substituição pela Ata. 239/2020. Em sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

conclusão, ainda considerou ilegal a desclassificação antecipada de empresas em razão de constar, nas propostas apresentadas, prazo para entrega diferente do previsto no edital. Todavia, entendeu que a desclassificação antecipada, além de não ter sido praticada com culpa grave, não ocasionou efetivos prejuízos ao ente contratante, razão pela qual foi pelo afastamento das responsabilidades.

Assim retornam os autos para análise ministerial.

Concorda-se parcialmente com a análise técnica, pelas razões a seguir expostas.

A Supel arguiu que mantém constante monitoramento sobre os preços registrados em atas. Esclareceu também que (a) metade dos itens registrados não puderam ser utilizados em razão de incongruências detectadas nos preços, (b) por indícios de irregularidades apontados pela Polícia Federal e (c) por conta de dispositivo do próprio termo de referência que determinava preferência por itens de menor valor³. A ausência de negociação de valores teria sido por conta desse cenário. Por isso, a presente ata teria sido executada nos itens possíveis e posteriormente revogada com o resultado oriundo do Pregão Eletrônico n. 420/2020, no qual foi formada a Ata de Registro de Preços n. 239/2020.

Conquanto a Supel não tenha comprovado a suspensão da execução dos itens citados como problemáticos, percebe-se que teve vigência por apenas três meses⁴, enquanto tramitava o procedimento licitatório substitutivo, o Pregão Eletrônico n. 420/2020⁵.

³ Itens comprometidos e que tiveram a contratação suspensa: 01, 02, 06, 11, 15, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 33, 13, 16, 17, 30 e 31.

⁴ O aviso de revogação em anexo registra que a Ata nº 156/2020 teria sido publicada em 28.5.2020 e que a ata substitutiva, a de n. 239/2020, teria sido publicada em 2.9.2020.

⁵ Em anexo à defesa, foi juntado o aviso de revogação da ata, a publicação no Diário Oficial de 2.9.2020 do resultado da ARP n. 239/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Soma-se a isso o fato de que o Portal da Transparência do Estado⁶ exibe a execução de poucos itens relativos à ata objeto destes autos, em valores módicos. Veja:

UNIDADE	ITEM DA ATA	VALOR
FAPERO	03 – álcool gel 70% 05 – álcool líquido 70% 07 – álcool líquido 70% 08 – álcool líquido 70%	R\$714,00
SEDI	05 – álcool líquido 70% 04 – álcool gel 70% 28 – máscara de tecido	R\$1.602,00

Ainda, os insumos demandados eram necessários e essenciais para o combate à pandemia, justificando o alegado aproveitamento da ata, mesmo que parcial, enquanto não obtido o resultado do pregão que a substituiu.

Sendo assim, afasta-se a irregularidade.

Com relação à desclassificação antecipada de empresas com menor preço, a Supel aduziu que diligenciar para esclarecer o ponto atinente ao prazo de entrega significaria permitir às empresas apresentar nova proposta. Não caberia diligência para corrigir equívoco ou desatenção de licitante em atender ao instrumento convocatório. Nessa mesma linha, teria se manifestado a Procuradoria Geral do Estado⁷.

A unidade instrutiva, contudo, entendeu que a decisão da Supel foi apoiada em um excessivo apego ao formalismo em detrimento da

⁶ <http://comprasemergenciais-covid19.ro.gov.br/Licitacao/ComprasEmergenciais>, acesso em 16.12.2020.

⁷ Em anexo à defesa, foi juntado o Parecer n. 445/2020/SUPEL-ASSEJUR.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

economicidade e que é sabido que falhas formais sanáveis não devem levar imediatamente à desclassificação da proposta, citando jurisprudência de renome.

Veja:

30. Quanto a desclassificação antecipada de empresas em razão de constar, nas propostas apresentadas, prazo para entrega diferente do previsto em edital, vislumbra-se um excessivo apego às minúcias do edital, posto que se optou por prestigiar o formalismo em detrimento da economicidade.

31. É pacífico o entendimento de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo ao pregoeiro promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (Lei 8.666/1993, art. 43, § 3º).

32. É o sentido que se extrai do Acórdão 2.521/2003-TCU-Plenário, *in verbis*:

“atente para o disposto no art. 43, § 3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei”. Acórdão TCU 3340/2015-Plenário

33. Como se observa, não raro tem decidido o Tribunal de Contas da União pela possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório, prática a qual se denomina formalismo moderado.

34. Referida diligência não representa acréscimo de documentação nova (vedado pela Lei), uma vez que o TCU tem admitido, e até mesmo exigido, que os órgãos/entidades promovam diligência com vistas a corrigir erros de natureza meramente formal, de modo a priorizar o menor preço, desde que, por óbvio, não acarrete aumento no preço global da proposta. Senão vejamos:

As omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não ensejam necessariamente a antecipada desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública promover as adequadas diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, sem a alteração, contudo, do valor global originalmente proposto, em consonância, por exemplo, com os Acórdãos 2.546/2015, 1811/2014 e 187/2014, do Plenário do TCU. (Acórdão TCU 830/2018-Plenário) Grifo Nosso

35. Ora, se até mesmo diligência para correção de omissão em planilha de custos é admitida, não seria diferente a possibilidade de diligência para retificar eventual erro em prazo para entrega dos itens licitados. Como não haveria alteração no valor, o saneamento de eventual erro não deve ser considerado nova proposta.

36. Nesse sentido, o formalismo moderado se relaciona com a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

37. A sua utilização não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do caput do art. 41 da lei 8.666/93 que dispõe sobre a impossibilidade de a Administração descumprir as normas e condições do edital. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios.

38. No caso em tela, como bem apontado no parecer ministerial, não foram rechaçadas as propostas em razão de urgente necessidade, mas tão somente em razão da observância irrestrita ao princípio da vinculação ao edital.

39. Nesse sentido, já decidiu o TCU, no Acórdão 119/2016-Plenário:

Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016-Plenário)

40. De igual modo, já havia decidido o TCU em oportunidade pretérita:

Rigor formal no **exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas**, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências. (Acórdão 2302/2012-Plenário) Grifo Nosso.

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara) Grifo Nosso.

41. Ao contrário do ocorre no conflito entre normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Logo, diante de um conflito, a adoção do método da ponderação faz com que a prevalência de um não provoque a aniquilação do outro, havendo verdadeiro equilíbrio entre os princípios, que continuam a coexistir no ordenamento.

42. O que se viu foi a aniquilação de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em prestígio ao rigorismo formal, não havendo nenhuma outra justificativa plausível e minimamente equivalente para a total abdicação do princípio da economicidade.

43. À vista disso, a análise deveria ter considerado a importância de cada princípio no caso concreto, e realizado a ponderação entre eles, a fim de que seja alcançado o interesse público.

44. Não estamos diante de uma simples faculdade ou direito da administração, mas de verdadeiro poder-dever do gestor público, posto que não há discricionariedade para decidir fazer ou não a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

diligência, quando esta se mostrar cabível, sob pena de descartar uma boa proposta e, conseqüentemente, acarretar prejuízo econômico para o órgão/entidade contratante.

45. Portanto, mantida a irregularidade.

De outro tanto, deve-se ressaltar que os itens registrados como executados no Portal da Transparência na seção de “compras emergenciais”, anteriormente identificados, não são aqueles em que se discutiu a possibilidade de correção do prazo de entrega (Lote VI, item 30 e item 04, conforme consta no Parecer nº 445/2020/SUPEL-ASSEJUR). Dessa feita, pressupondo que o Portal encontra-se atualizado, não houve prejuízos à Administração.

Ademais, não foi localizada jurisprudência específica nesta Corte a respeito da necessidade de diligência da comissão de licitação ante a possibilidade de correção do prazo de entrega por licitante com a melhor proposta, não se podendo afirmar que havia precedentes que a Superintendência teria que ter observado.

A propósito, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro determina que a revisão de ato administrativo deve levar em consideração as orientações gerais da época, consideradas essas as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público (art. 24).

Nesse diapasão, a interpretação adotada pela Administração, embora não tenha sido a solução ótima ao caso, foi apoiada em entendimento conservador mas plausível e em manifestação da Procuradoria do Estado.

Sendo assim, afasta-se a infringência, mas opina-se pela notificação dos responsáveis para observarem a interpretação defendida pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

unidade técnica nestes autos em consonância com a jurisprudência do TCU, em futuras licitações e contratações diretas.

Por fim, com relação à alimentação oportuna das informações atinentes aos gastos com o combate à pandemia no Portal da Transparência, a Supel nada respondeu. Sobre esse ponto, o corpo técnico verificou que a ata substitutiva foi devidamente publicada no *site*, o que satisfaria a determinação do relator.

A respeito, como já mencionado anteriormente, foi encontrado no Portal o registro de aquisições derivadas desta ata. Entretanto, devido às poucas ocorrências e ao silêncio da Supel sobre esse assunto, não é possível afirmar que toda a despesa foi lá lançada e que a divulgação foi regular.

Todavia, considerando a pendência deste único ponto, deve-se determinar à Supel e aos demais órgãos responsáveis pela alimentação das informações no Portal de Transparência dedicado à divulgação dos gastos relativos ao combate à pandemia que lancem as informações no *site* em tempo oportuno, a fim de viabilizar o controle concomitante, interno, externo e social, com supedâneo no §2º do art. 4º da Lei Federal n. 13.979/2020, para futura e eventual verificação do cumprimento pela Corte de Contas.

Pelo exposto, este MPC OPINA pelo (a):

1 – saneamento das irregularidades relativas aos item I da DM nº 0144/2020/GCFCS/TCE-RO, objeto de audiência;

2 – determinação à Supel e aos demais órgãos responsáveis pela alimentação das informações no Portal de Transparência dedicado à divulgação dos gastos relativos ao combate à pandemia que lancem as informações no *site* em tempo oportuno, com supedâneo no §2º do art. 4º da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1548/2020
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Federal n. 13.979/2020, para futura e eventual verificação do cumprimento pela Corte de Contas;

3 – determinação à Supel para que, doravante, observe a necessidade de diligência da comissão de licitação ante a possibilidade de correção do prazo de entrega (e demais vícios formais saneáveis) em favor do licitante com a melhor proposta, em homenagem ao princípio da eficiência e economicidade (art. 37, caput, Lei n. 8.666/1993);

4 – arquivamento dos autos.

É o Parecer.

Porto Velho, 17 de dezembro de 2020.

Yvonete Fontinelle de Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas

s4

Em 17 de Dezembro de 2020



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA