



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0003/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 2780/2021
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTANTE: ARAUNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.
UNIDADE: PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ
RESPONSÁVEIS: CORNÉLIO DUARTE DE CARVALHO - PREFEITO
GIANCARLO FRANCO DE MORAIS - PREGOEIRO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Versam os autos acerca de representação interposta pela empresa Arauna Serviços Especializados Ltda., com pedido de tutela inibitória, noticiando supostas irregularidades no certame regido pelo Edital do Pregão Eletrônico n. 120/2021, deflagrado pelo Poder Executivo do município de São Miguel do Guaporé, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção de superfícies e mobiliários, recolhimento de resíduos do grupo D, em dependências médico-hospitalares, laboratoriais, ambulatoriais e administrativas, com valor estimado em R\$ 2.483.985,52.

Na exordial, a representante assentou que foi ilegalmente inabilitada no curso do referido pregão, ao passo que a habilitação da empresa ERP de Oliveira & Cia Ltda., teria sido indevida, por não ter apresentado os atestados de capacidade técnica relativos aos serviços que seriam prestados nas áreas hospitalares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Inicialmente convém registrar que já houve manifestação ministerial nos autos, por meio do Parecer n. 0288/2021-GPETV, de lavra do Procurador Ernesto Tavares Victoria, notadamente quanto ao pedido de tutela apresentado na exordial, cujo excerto conclusivo transcrevo (ID1142697):

[...]

Por fim, em referência parcial à profícua manifestação da Unidade Técnica da Corte de Contas, que ponderou os documentos acostados nos autos, conclui-se pela expedição de decisão monocrática de tutela inibitória *inaudita altera pars* para suspensão do certame na fase em que se encontra, de caráter imediato, em atuação especial decorrente do período de plantão, com posterior expedição de Contraditório e Ampla Defesa aos responsáveis.

Diante do exposto, em assentimento integral com o posicionamento da Unidade Técnica (ID 1142436), com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, o Ministério Público de Contas opina seja:

1) Expedida, em sede de urgência, Decisão Monocrática de Tutela Inibitória *inaudita altera pars* para determinar imediata suspensão dos atos decorrentes do Edital Pregão Eletrônico n. 120/CPL/2021, no estado em que se encontram, até ulterior deliberação deste Tribunal, consoante fundamentação técnica;

2) sejam atendidas as garantias constitucionais do Devido Processo Legal, do Contraditório, e da Ampla Defesa, com a individualização da responsabilidade e expedição de Mandado de Audiência aos responsáveis, para, caso queiram, ofereça sua defesa, nos termos do artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, combinado com o artigo 62, inciso III, da Resolução Administrativa nº 05/96, com posterior juízo meritório após análise de eventuais defesas.

O então relator plantonista, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, mediante a Decisão Monocrática n. 0255/2021-GCWCSC (ID 845718), deferiu o pedido de tutela, determinou a suspensão dos atos subsequentes à fase de habilitação do citado edital e a oitiva dos responsáveis para apresentarem suas razões de justificativas (ID 1142887).

Apresentadas as justificativas pelos responsáveis, o corpo técnico manifestou-se pela procedência parcial da representação e pela declaração de anulação do ato de inabilitação da representante, nos seguintes termos (ID 1150125):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

4. CONCLUSÃO

26. Pelo quanto exposto, à luz de todos os dados/informações carreados aos autos, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não merecem acolhida, uma vez que remanesce a seguinte irregularidade:

4.1 De responsabilidade do Sr. Giancarlo Franco de Moraes, CPF n. 750.113.712-87, pregoeiro do município de São Miguel do Guaporé, por:

27. a) inabilitar irregularmente a empresa Araúna Serviços Especializados Ltda., em afronta ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, conforme apreciado no item 3 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. À vista disso tudo, a unidade técnica opina:

29. a) em preliminar, pela ilegitimidade do prefeito do Município de São Miguel do Guaporé, Cornélio Duarte de Carvalho, CPF n. 326.946.602-15, uma vez que não praticou o ato administrativo inquinado, tampouco concorreu para tanto, qual seja, a inabilitação do representante sob a égide do pregão eletrônico n. 120/2021, realizado pelo Poder Executivo do aludido Município;

30. b) no mérito, pela parcial procedência da representação, uma vez que o pregoeiro, Giancarlo Franco de Moraes, CPF n. 750.133.712-87, violou o art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal n. 8.666/93, ao promover a inabilitação do licitante/representante que anexou os documentos relativos a sua qualificação técnica em campo/módulo diverso daquele indicado no edital do pregão eletrônico n. 120/2021, haja vista que tal falha não configurou erro grosseiro, tampouco impropriedade capaz de justificar a sua inabilitação no certame, mas revelou sim apego excessivo ao formalismo, em detrimento do fim da licitação, que se afigura como meio para a administração pública selecionar a oferta que lhe seja mais vantajosa, dentro dos limites e princípios-vetores das contratações públicas, que perpassam pela possibilidade de haver maior competitividade entre os licitantes;

31. b) por desdobramento, pela anulação do ato de inabilitação do representante e pela retomada da fase de habilitação, para que seja reparado o erro pelo pregoeiro;

Assim instruídos, vieram os autos para manifestação do Ministério Público de Contas, na forma regimental.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

É o relatório.

De início, opina-se, preliminarmente, pelo conhecimento da representação interposta, pois, tal qual consignou o Conselheiro Relator (ID 1142042), estão preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Quanto ao mérito, a representante noticia, em apertada síntese, que a decisão quanto à sua inabilitação foi ilegal, por ter sido fundada em formalismo exacerbado, notadamente por ter incluído alguns documentos de habilitação em campo diverso do indicado pelo edital.

Quanto à outra irregularidade, informou que a empresa que foi habilitada, ERP de Oliveira & Cia Ltda., não apresentou os atestados de capacidade técnica necessários à prestação do serviço objeto do certame.

Pois bem.

No tocante à segunda inconformidade acima referida, foi detidamente analisada e afastada na análise inaugural realizada pela unidade técnica, cujo fundamento roborava este Órgão Ministerial e com o intuito de evitar tautologia, transcrevo a análise (ID 1142436):

3.3 Da falta de atestado de capacidade técnica da empresa habilitada

Síntese das alegações

49. A representante afirma que a empresa ERP foi habilitada para realizar a limpeza de áreas hospitalares (áreas críticas e semicríticas) sem que a mesma possua capacidade técnica.

50. Sustenta que o quadro de 4.254,44 m² de áreas hospitalares do lote 3 é constituído por áreas críticas, semicríticas e hospitalares não críticas. No entanto, os atestados apresentados pela empresa ERP não fazem referência a tais áreas, conforme fixado no Edital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

51. Colacionou julgado do TCU e findou reafirmando que a empresa ERP não teria demonstrado possuir capacidade técnica em áreas críticas e semicríticas.

Análise das alegações

52. Ao compulsar o edital constante do ID 1141586, págs. 24-26, verifica-se que o Lote 3 é constituído por Áreas Internas, postos e áreas externas, sendo que, tanto as Áreas Internas e os postos a possuem piso frio classificados como área operacional hospitalar crítica, semi-crítica e não-crítica.

53. O Lote 3 com valor estimado em R\$ 1.168.874,16 teve como vencedor o fornecedor ERP de Oliveira & Cia Ltda pelo valor de R\$ 860.901,84 (ID 1141779, pág. 177), ou seja, 74% a menos do preço estimado pela Administração.

54. Para o deslinde da controvérsia no presente tópico, o item 2.6. do edital conceituou as “ÁREAS EM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE”, a qual é entendida como as áreas hospitalares subdivididas em áreas administrativas e áreas médico-hospitalares, bem como suas classificações de acordo com o risco potencial para transmissão de infecções:

2.6. DAS ESPECIFICAÇÕES DAS ÁREAS

2.6.1. Para efeito destas especificações, devem ser consideradas algumas definições importantes:

2.6.2. ÁREAS EM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE

2.6.2.1. De acordo com RDC 50/02 – ANVISA, e as legislações brasileiras vigentes, IN 05 de 26 de Maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e classificação de zoneamento das unidades e ambientes funcionais, segundo sua sensibilidade a risco de transmissão de infecção. As delimitações das áreas das Unidades de Saúde, contempladas por este termo de referência estão de acordo com a Instrução Normativa supramencionada. As áreas hospitalares serão divididas em administrativas e médico-hospitalares, devendo as últimas reportarem-se aos ambientes cirúrgicos, enfermarias, ambulatórios, laboratórios, farmácias e outros que requeiram assepsia similar, para a execução dos serviços.

2.6.2.2. - Áreas Administrativas- Áreas Médico-Hospitalares

2.6.2.3. Áreas Administrativas: são todas as demais áreas em estabelecimentos assistenciais destinadas ao atendimento de atividades burocráticas e de apoio da prefeitura de São Miguel do Guaporé.

2.6.2.4. Áreas Médico-Hospitalares: são áreas que ofereçam maiores riscos de transmissão de infecção, ou seja, áreas que realizam procedimentos de riscos com ou sem pacientes.

2.6.2.5. A definição das áreas de serviços também pode ser definida segundo o risco potencial para transmissão de infecções, além de nortear o supervisor ou encarregado do serviço de limpeza na divisão de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

atividades, dimensionamento de equipamentos, profissionais e materiais. São classificadas em áreas críticas, semicríticas e não críticas;

2.6.2.6. Áreas Críticas: são os ambientes onde existe risco aumentado de transmissão de infecção, onde se realizam procedimentos de risco, com ou sem pacientes ou onde se encontram pacientes imunodeprimidos. São exemplos desse tipo de área: Centro Cirúrgico (CC), Centro Obstétrico (CO), Unidade de Terapia Intensiva (UTI), Unidade de Diálise, Laboratório de Análises Clínicas, Banco de Sangue, Setor de Hemodinâmica, Unidade de Transplante, Unidade de Queimados, Unidades de Isolamento, Berçário de Alto Risco, Central de Material e Esterilização (CME), Lactário, Serviço de Nutrição e Dietética (SND), Farmácia e Área suja da lavanderia.

2.6.2.7. Áreas Semicríticas: são todos os compartimentos ocupados por pacientes com doenças infecciosas de baixa transmissibilidade e doenças infecciosas. São exemplos desse tipo de área: enfermarias e apartamentos, ambulatórios, banheiros, posto de enfermagem, elevador e corredores.

2.6.2.8. Áreas não críticas: são todos os demais compartimentos dos estabelecimentos assistenciais não ocupados por pacientes e onde não se realizam procedimentos de risco. São exemplos desse tipo de área: vestiário, copa, áreas administrativas, almoxarifados, secretaria, sala de costura.

2.6.2.9. Áreas externas: são todas as áreas situadas externamente as edificações com ou sem edificações, tais como: estacionamentos internos e externos, pátios, calçadas além do muro com limite a via pública, envolvendo nesta área a calçada externa ao muro da unidade até a via pública. [destaquei no original]

55. Ainda sobre essas áreas especiais, o projeto básico apenas estabeleceu que, havendo presença de matéria orgânica, tais áreas deverão sofrer desinfecção e/ou descontaminação e, posteriormente, limpeza.

56. Quanto aos itens do edital relacionados à qualificação técnica-operacional não há menção expressa de apresentação de atestados que conste áreas hospitalares, vejamos:

17.6. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

17.6.1. Para fins de aferimento da qualificação técnica, as empresas interessadas em participar deste certame, deverão apresentar Atestado de Capacidade Técnica ou (declaração ou certidão), fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando o desempenho da licitante, que em sua individualidade ou soma de atestados concomitantes no período de execução (tendo sido os serviços dos atestados prestados no mesmo período, comprove, com pelo menos 30% (trinta por cento) da produção exigida pela Unidade Contemplada, que a empresa presta satisfatoriamente atividade de limpeza e conservação.

a) O atestado deverá indicar dados da entidade emissora (razão social, CNPJ, endereço, telefone, fax, data de emissão) e dos signatários do documento (nome, função, telefone, etc.), além da descrição do objeto e quantidade expressa em unidade ou valor, com firma reconhecida quando o mesmo for emitido por empresa privada.

b) Em caso de dúvidas sobre a veracidade do atestado, antecipa-se a diligência prevista no art. 43 parágrafo 3º da Lei Federal 8.666/93 para que sejam encaminhados em conjunto os documentos comprobatórios de atendimentos, quais sejam: notas fiscais de compra e venda, cópias de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contratos, notas de empenho, acompanhados de editais de licitação, dentre outros.

57. Da intelecção das cláusulas editalícias abstrai-se que o foram exigidas apenas os aspectos qualitativos relacionados à comprovação de que o licitante tenha executado serviços de limpeza e conservação, bem como a dimensão quantitativa desses serviços a serem comprados pelo licitante na execução do objeto do certame de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da produção exigida pela unidade contemplada.

58. Ao navegar no ambiente virtual do presente PCe n. 2780/21, constamos que a representante juntou vários atestados de capacidade técnica da empresa ERP de Oliveira & Cia Ltda, os quais foram confeccionados por diversas entidades, entre elas o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (ID 1141595), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (ID 1141596), Universidade Federal de Rondônia - Unir (ID 1141597), Secretaria Estadual de Saúde - Sesau (ID 1141599), Departamento Estadual de Transito - Detran (ID 1141615), todos relacionados aos serviços de limpeza e conservação, nos termos estabelecidos no subitem 17.6.1. do edital.

59. O importante é que os atestados apresentados contêm as informações necessárias e que o objeto seja compatível com o objeto do edital, em características, prazos e quantidades:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

[...]

60. Na Lei Federal n. 8.666/93 existe, ainda, a capacidade técnico-profissional, prevista no inc. I do §1º do art. 30, que é a comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas (entende-se como quantidades de atestados) e prazos máximos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

61. Nessa toada, para efeito de qualificação técnica das empresas licitantes, a Administração, pautando na Lei 8.666/93, deve exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação” (art. 30, II) e não idêntico, como quer fazer acreditar a representante.

62. A mencionada lei não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e garantia da continuidade do serviço público.

63. As alegações de que “os atestados apresentados pela empresa ora habilitada não fazem referência à execução de limpeza e conservação de áreas críticas, semicríticas e hospitalares não críticas somente vem comprovar o entendimento equivocado da representante de que o edital exigiu comprovação de experiência em serviços idênticos ao que se pretende contratar.

64. Nessa trilha, extrai-se de artigo publicado no blog Zênite, de autoria de Priscila de Fátima da Silva4:

Restringir o universo de participantes, através de exigência de comprovação de experiência anterior em condições idênticas ao objeto ou serviço que será contratado, seria excluir àqueles que poderiam atender à necessidade da Administração, prejudicando assim a economicidade da contratação e desatendendo também ao previsto no art. 37, XXI da CF: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [destacamos]

65. Nesses termos, é possível concluir que tanto na legislação, como na doutrina, é evidente que a exigência de atestado de capacidade técnica objetiva tão somente comprovar que a empresa possua aptidão para fornecer produto compatível com o licitado, não podendo restringir a participação de possíveis interessados no certame e tampouco impor-lhes exigências descabidas e excessivas, prejudicando a economicidade da contratação e causando danos ao erário por excesso de formalismo.

66. Ainda que o julgamento efetuado não mereça qualquer reparo, tendo em vista que o pregoeiro se ateve aos requisitos estabelecidos no edital e na legislação vigente para proceder a habilitação da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

empresa ERP de Oliveira, vislumbramos também que o próprio instrumento convocatório possui nítida preocupação com a segurança e qualidade dos serviços de limpeza a serem prestados pela futura contratada, notadamente ao estabelecer que o pessoal envolvido diretamente com os processos de limpeza hospitalar deve ser submetido a capacitação sobre os riscos, conforme a NR 32 e capacitação técnica acerca das atividades de limpeza hospitalar e manejo de resíduos do grupo “D”:

2.9.6. SEGURANÇA OCUPACIONAL

2.9.6.1. O pessoal envolvido diretamente com os processos de limpeza hospitalar deve ser submetido a exame médico admissional, periódico, de retorno ao trabalho, de mudança de função e demissional, conforme estabelecido no PCMSO da Portaria 3214 do TEM ou em legislação específica para o serviço público.

[...]

2.9.6.5. O pessoal envolvido diretamente nos serviços deve possuir capacitação na ocasião de sua admissão, voltada para os riscos, conforme NR 32 e Capacitação Técnica necessária para o desempenho das atividades. As capacitações são de responsabilidade da CONTRATADA, deverão ser mantidas sob educação continuada para as atividades de Limpeza Hospitalar e manejo de resíduos “D”, incluindo a sua responsabilidade com higiene pessoal, dos materiais e dos ambientes.

O conteúdo programático deve abordar todas as técnicas que serão desempenhadas pelo funcionamento de forma teórica e prática para que assimilação não seja prejudicada.

2.9.6.6. A capacitação deve abordar a importância da utilização correta de equipamentos de proteção individual – uniforme, luvas, avental impermeável, máscara, botas e óculos de segurança específicos a cada atividade, bem como a necessidade de mantê-los em perfeita higiene e estado de conservação.

67. Assim, resta evidente que os serviços de limpeza constantes dos atestados apresentados pela recorrida são compatíveis com o objeto do Edital, não havendo necessidade de maiores comprovações.

68. Frise-se, o atestado apresentado no certame pela empresa ERP não têm a obrigatoriedade de ser idêntico ao objeto que se pretende licitar, vez que do total de áreas prevista no edital a serem higienizadas (21.775,50m²), apenas 3.132,43m² estão classificadas como ambientes crítico ou semi-crítico. Dito de outra maneira, não é o total de 4.254,44 m² das áreas do lote 3 – Semsau que possui área operacional hospitalar classificada como crítica e semi-crítica. Entendemos que essa seja a justificativa lógica, técnica ou científica para que a Administração não ter consignado expressamente e o pregoeiro não ter exigido a necessidade de habilitação específica para percentual pouco expressivo:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

69. Por derradeiro, compete mencionar o magistério do professor Marçal Justen Filho acerca da temática⁵:

Em primeiro lugar, não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço exatamente idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos. Em outras palavras, a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado – a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto. [grifo nosso].

70. Nessa linha de argumentação, colaciona-se fragmento da decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União – TCU:

[...] a melhor exegese da norma é a de que a referida comprovação de aptidão deva ser demonstrada exclusivamente mediante a comprovação de serviços similares, e não idênticos àqueles a serem contratados. Os quesitos a serem exigidos nos atestados devem, ainda, ficar restritos ao mínimo necessário a assegurar a competência técnica da licitante (Decisão Monocrática de 18.08.2010 - TC-021.115/2010-9 - Tribunal de Contas da União. [destacamos]

71. Destarte, em que pese a representante tenha desenvolvido importantes argumentos jurídicos acerca do presente apontamento, conclui-se que o julgamento efetuado não mereça qualquer reparo, tendo em vista que o pregoeiro se ateve aos requisitos estabelecidos no edital e na legislação vigente para proceder a habilitação da empresa ERP de Oliveira e Cia Ltda.

Dessa maneira, é de se concluir que, no tocante ao quesito “comprovação da capacidade técnica”, não houve irregularidade na habilitação da empresa ERP de Oliveira & Cia. Ltda., dado que os atestados apresentados estavam em conformidade ao estabelecido no edital.

Por outro lado, no que diz respeito à primeira irregularidade noticiada, a inabilitação indevida da representante, também é de se concordar com a escorreita análise realizada pela unidade, notadamente porque restou evidente que a decisão de afastamento da empresa se deu em ofensa à escolha da proposta mais vantajosa à administração, ainda, apego ao formalismo exacerbado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dessa maneira, na linha do que assentado em derradeira análise técnica, é de se dizer que as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar essa irregularidade, razão pela qual roboro a manifestação do corpo técnico e o transcrevo a seguir (ID 1150125):

3. ANÁLISE

11. Em sede de defesa, os responsáveis sustentaram que o representante fora inabilitado no pregão eletrônico n. 120/2021 exatamente porque juntou os documentos atrelados à habilitação em campo/módulo diferente daquele previsto no edital da aludida licitação, uma vez que a conduta do licitante contrariou as regras estampadas neste edital o mesmo modo, essa maneira, à luz do disposto no 12. E os responsáveis frisaram que agiram assim com o objetivo de garantir isonomia entre todos os licitantes.

13. Demais, os responsáveis afirmaram que o pregão eletrônico n. 120/2021 está suspenso e juntaram cópia da ata da sessão do pregão em tela, onde consta esta informação, cf. ID n.1143191.

14. Pois bem.

15. A inabilitação do representante de fato constitui erro praticado pelo pregoeiro.

16. É que o representante apresentou todos os documentos relativos à habilitação, mas apenas cometeu equívoco quanto ao campo/módulo específico para inserção no sistema eletrônico utilizado para processamento do pregão eletrônico esquadrinhado, como já ventilaram a unidade técnica e o MPC.

17. Portanto, é de parecer que, com efeito, o pregoeiro prestigiou mais a forma do que a finalidade precípua de uma licitação, que é a busca pela proposta mais vantajosa, haja vista que o representante de fato está habilitado à execução do serviço pretendido, porque apresentou todos os documentos exigidos no edital, que corroboram a sua qualificação.

18. Faz-se mister apontar ainda que o preço ofertado pelo representante é o mais vantajoso no tocante aos lotes 1 e 2, de modo que o ente experimentaria uma economia anual de R\$ 35.892,16 e ao cabo de sessenta meses de R\$ 179.460,80, tendo em vista que se trata de serviço de natureza contínua com possibilidade de sucessivas prorrogações até o prazo-limite de sessenta meses, na forma da Lei Federal n. 8.666/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

19. Nesse cenário, a inabilitação do representante revelou-se medida desacertada e desproporcional, porque conferiu maior eficácia a formalidades previstas no edital de licitação, e não ao conteúdo/fim perseguido pela administração pública, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa.

20. O erro praticado pelo licitante fora de somenos, porque não trouxe qualquer prejuízo para o procedimento, o que resultou incontroverso.

21. O Tribunal de Contas da União (TCU) posiciona-se contra o excesso de formalismo e preleciona que deve ocorrer flexibilização nas regras de editais de licitação.

22. Nesse sentido, o TCU deu ciência ao Município de Itaetê, na Bahia, de que configura formalismo excessivo a desclassificação de empresa participante de certame licitatório em decorrência de mero erro material no preenchimento de anexo, desde que seja possível aferir a informação prestada, sem prejudicar o andamento da sessão, situação ocorrida no julgamento das propostas das empresas na tomada de preços, cf. acórdão n. 342/2017, Primeira Câmara, e similar à hipótese dos autos.

23. Portanto, o TCU costuma orientar os gestores a interpretar o edital sob a perspectiva da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de possibilitar o maior número possível de concorrentes.

24. Demais disso, o erro em debate é grave, porque a inabilitação do representante impediu que fossem contratados os valores mais vantajosos para a administração pública no que diz com os lotes 1 e 2, repita-se, motivo por que se revela necessária a anulação deste ato e, por conseguinte, a retomada da fase de habilitação, para que seja corrigido o erro perpetrado pelo pregoeiro e se evite que o ente suporte prejuízo.

25. De resto, cumpre apontar que o prefeito não praticou o ato de inabilitação do representante, tampouco concorreu para a sua prática, razão por que se conclui que ele não teria legitimidade para figurar nos autos como responsável no ponto.

À guisa de reforço, quanto à matéria, o art. 43 da lei n. 8.666/93 estabelece os procedimentos a serem adotados durante o processamento e julgamento da licitação e o § 3º do mesmo artigo, faculta à comissão ou autoridade superior a possibilidade de promover diligência a fim de esclarecer ou complementar a instrução da licitação, ao final, veda a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar na proposta originária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Logo, é conferida à comissão ou autoridade superior promover, se necessário, diligência a fim de complementar a instrução do processo.

Nesse sentido, é pertinente colacionar julgado do Tribunal de Contas da União acerca da interpretação desse comando legal, entendimento alinhado ao preceito de que o meio (forma) não deve prevalecer sobre o fim (essência), qual seja, a proposta mais vantajosa para a Administração.

Dito isso, transcrevo alguns acórdãos nesse sentido:

Acórdão 1211/2021 – Plenário¹

Sumário

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou

¹ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1211%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520Acesso em 08.12.21.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Basis Tecnologia da Informação S.A., com solicitação de adoção de medida cautelar para suspensão do certame, noticiando irregularidade no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2020, promovido pela Diretoria de Abastecimento da Marinha,

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. considerar prejudicada a medida cautelar pleiteada, ante a revogação do certame em 26/5/2020;

9.3. dar ciência à Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) de que a abertura de nova oportunidade pelo Pregoeiro, no dia 05/05/2020, às 09:57:25hs, após iniciada a fase de julgamento de propostas, para que todos que os licitantes enviassem a documentação exigida no edital para fins de habilitação, sem que o ato fosse devidamente fundamentado, com a especificação dos erros e falhas passíveis de saneamento, dentro da margem de correção possibilitada pelos normativos incidentes, afrontou o previsto no art. 8º, inciso XII, alínea "h", e no art. 47 do Decreto 10.024/2019, bem como os princípios da transparência e da equidade;

9.4. deixar assente que, o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; **sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro; (destaquei)**

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Acórdão 2443/2021 – Plenário²

Sumário

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO 45/2020 PROMOVIDO PELO GRUPAMENTO DE APOIO DO RIO DE JANEIRO DO COMANDO DA AERONÁUTICA. CAUTELAR E DETERMINAÇÃO DE OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR E DETERMINAÇÃO AO GAP-RJ PARA QUE PROMOVA A ANULAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE REFORMOU A DECISÃO DO PREGOEIRO QUANTO À HABILITAÇÃO DA LICITANTE DELURB, QUE OFERTOU O MENOR PREÇO, COM A CONSEQUENTE HABILITAÇÃO DA REFERIDA EMPRESA. CIÊNCIA.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação com pedido de medida cautelar, por meio da qual a licitante Delurb Ambiental Ltda. noticiou a este Tribunal alegadas irregularidades que teriam ocorrido no Pregão Eletrônico 45/2020, promovido pelo Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro do Comando da Aeronáutica - UASG 120039, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos para a Odontoclínica de Aeronáutica do Aeroporto Santos Dumont,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar adotada, mediante o Acórdão 1636/2021-TCU-Plenário;

9.3. determinar ao Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

9.3.1. promova a anulação da decisão da autoridade competente que reformou a decisão do pregoeiro quanto à habilitação da licitante Delurb Ambiental Ltda. no Pregão 45/2020, que ofertou o menor preço, com a consequente habilitação da citada Empresa, **tendo em**

² Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2443%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 08.12.21.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

vista que a apresentação, em sede de diligência, do CAT 24097/2021 pela Empresa Delurb, emitido em 9/3/2021, destinado a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública, não se configura motivo plausível para a inabilitação do licitante, conforme entendimento firmado no Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; (destaquei)

Desse modo, extrai-se dos julgados acima que, nos termos do § 3º do art. 43 da Lei de licitações, é permitido ao pregoeiro ou à comissão de licitação diligenciar o necessário a fim de sanar eventuais erros ou falhas que não alterem a substância da proposta apresentada, a par de que não se considera como documento novo a promoção de ato que vise atestar condição já existente anteriormente.

Por necessário, vale assentar que não se trata de incentivar os participantes da licitação à inobservância dos termos editalícios, notadamente porque, *in casu*, repita-se, a representante apresentou os documentos necessários à sua habilitação, ainda que em campo diverso do previsto no edital, o que foi inclusive percebido pelo pregoeiro, mas optou por não os aceitar.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, em sintonia com a unidade técnica, opina que a Corte:

I) conheça da representação, pois atendidos os pressupostos de admissibilidade insculpidos nas normas que regem a atuação do Tribunal;

II) reconheça a ilegitimidade do Senhor Cornélio Duarte de Oliveira, Prefeito do município de São Miguel do Guaporé, por não haver nos autos documentos que comprovem que praticou ato que concorresse para a irregularidade;

III) no mérito, julgue-a parcialmente procedente a representação, em função da permanência da seguinte irregularidade de responsabilidade do Senhor Giancarlo Franco de Moraes, Pregoeiro do município de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

São Miguel do Guaporé, por ter inabilitado irregularmente a empresa Araúna Serviços Especializados Ltda., em afronta ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93;

IV - declare a ilegalidade do ato de inabilitação da representante e retome a fase de habilitação a fim de reparar o erro praticado pelo pregoeiro, com comprovação da adoção da medida à Corte de Contas;

V – alerte ao pregoeiro, Senhor Giancarlo Franco de Moraes, ou quem lhe substituir, de que em futuros certames, quando for necessário, cumpra o procedimento estabelecido no § 3º, do art. 43, da Lei n. 8.666/93, nas licitações por essa lei regidas, cujo descumprimento poderá ensejar futura responsabilização no âmbito dessa Corte de Contas.

É como opino.

Porto Velho, 03 de fevereiro de 2022.

YVONETE FONTINELLE DE MELO
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas
em exercício

Em 3 de Fevereiro de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS EM EXERCÍCIO