



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	02323/22
SUBCATEGORIA:	Representação
JURISDICIONADO:	Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Rondônia – Fhemeron
INTERESSADOS:	Raimundo Nonato Abreu de Oliveira Júnior (CPF n.***.734.062-**) Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda – ME (CNPJ 17.178.720/0001-44)
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no procedimento de dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64, cujo objetivo é a contratação emergencial de serviços de “higienização e limpeza hospitalar e assemelhada, laboratorial e ambulatorial”.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 904.479,66 (novecentos e quatro mil, quatrocentos e setenta e nove reais e sessenta e seis centavos) ¹
RESPONSÁVEIS:	Reginaldo Girelli Machado, presidente da Fhemeron, CPF n. ***. 819.252 -**; Marcos Rezende de Castro, coordenador administrativo e financeiro da Fhemeron, CPF n. ***.280.878-**
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de representação, com pedido de tutela, formulada pelo Senhor Raimundo Nonato Abreu de Oliveira Júnior, acerca de possíveis irregularidades no procedimento de dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64, cujo objetivo é a contratação emergencial de serviços de “higienização e limpeza hospitalar e assemelhada, laboratorial e ambulatorial” pela Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Rondônia (Fhemeron).

¹ Conforme os contratos firmados n. 0341 e 0342/FHEMERON/PGE/2023 (ID 1414353, p. 330-365).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Após autuada, em sede de Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), na forma da resolução n. 291/2019/TCE-RO, a documentação foi encaminhada à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE), oportunidade em que foi elaborado o relatório de seletividade (ID 1270005), o qual concluiu que a documentação encaminhada preenchia os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas; que o pedido de tutela restou prejudicado, haja vista que foi revogado o termo de homologação de dispensa de licitação, e que a administração se manifestou pela suspensão dos atos do procedimento de licitação, bem como que há requerimento semelhante tramitando na justiça estadual. Ademais, propôs a remessa dos autos ao relator, com a sugestão de que fossem processados na categoria de representação.

3. Por meio da DM n. 0157/22-GCVCS (ID 1273772), o conselheiro relator Valdivino Crispim de Souza determinou, dentre outras medidas, o processamento dos autos como representação; deferiu a tutela antecipada requerida pelo representante, determinando que o Senhor Reginaldo Girelli Machado, presidente da Fhemeron, suspendesse o curso da dispensa de licitação em comento. Determinou, também, que o referido presidente e o superintendente estadual de licitações, Senhor Israel Evangelista da Silva, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adotassem providências com vistas a conclusão da licitação objeto do SEI n. 0052.151324/2021-32, de forma a evitar a reiteração de contratações precárias. Por fim, ainda determinou a notificação do Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto, controlador geral do Estado, para que realizasse a apuração dos fatos que ensejaram o demora do certame objeto do SEI n. 0052.151324/2021-32, que ocasionou a deflagração de processos de dispensa de licitação.

4. Conforme a certidão de expedição de ofício (ID 1273845), foram emitidos os Ofícios n. 585, 586 e 587/2022-D1ªC-SPJ², destinados aos responsáveis elencados no parágrafo anterior.

5. No ID 1288103, houve a certificação da interposição de pedido de reexame em face da DM 0157/22-GCVCS, processado mediante os autos n. 02495/22-TCER, por meio do qual o recorrente, Estado de Rondônia, requer a revogação da tutela antecipatória concedida por meio da referida decisão, com o fim de autorizar o seguimento do procedimento administrativo de contratação direta.

6. O relator, através do Acórdão AC1-TC 01017/22 (ID 1317907), proferido no referido pedido de reexame, deu provimento ao recurso, reformando parcialmente a Decisão Monocrática n. 0157/22-GCVCS, com o fim de apenas revogar a tutela antecipatória concedida, autorizando a tramitação do procedimento de contratação direta.

² Com os respectivos recebimentos juntados aos IDs 1273983, 1274271 e 1274483.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

7. A empresa Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda-ME apresentou manifestação, solicitando a sua recepção como terceira interessada (ID 1295003), a qual foi deferida pelo relator, mediante a DM 0187/2022-GCVCS/TCE-RO (ID 1300009).
8. A empresa Summus também interpôs pedido de reexame em face da DM 0157/22-GCVCS (Processo n. 2811/22-TCER), o qual, por meio da DM 0005/2023-GCESS (ID 1336024), não foi conhecido, ante a sua intempestividade.
9. O Senhor Raimundo Nonato Abreu apresentou documentação intitulada “complementação à denúncia n. 02323/22” (ID 1321137).
10. Por meio do Ofício n. 713/2023/SUPEL-ASTEC (ID 1378798), protocolado sob o Documento n. 01985/23/TCE-RO, o Senhor Israel Evangelista da Silva, superintendente de compras e licitações do Estado de Rondônia, solicitou dilação de prazo para o cumprimento do item IV da DM 0157/2022-GCVCS-TC, concernente à adoção das medidas necessárias para a conclusão da licitação objeto do SEI n. 0052.151324/2021-32, no prazo de 180 dias. Por meio da DM 0065/2023-GCVCS/TCE-RO (ID 1389579), o relator concedeu dilação de prazo de 70 (setenta) dias, contados do término do primeiro prazo concedido, sob pena de incorrerem em multa diária, ao final do prazo, no valor de 5 mil reais, limitado a 50 mil.
11. Assim, vieram os autos para emissão de relatório preliminar.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Escopo da análise e síntese das irregularidades noticiadas na representação

12. Inicialmente, cabe destacar que a presente análise técnica se restringe ao exame das irregularidades noticiadas pelo representante, quais sejam: a) infringência aos princípios da publicidade, legalidade e competitividade; b) contratação emergencial com fundamento em emergência ficta; c) omissão na análise dos requerimentos apresentados pela empresa Multi Service; d) irregularidades na licença sanitária e no alvará de funcionamento da empresa Summus; e e) atuação irregular de servidor público como administrador de empresa.
13. Dessa forma, considerando que esta análise não pretende verificar todos os aspectos da contratação, não há óbice que o Tribunal deflagre novas ações de controle com o objetivo de fiscalizar a dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64.
14. Ademais, importante consignar que foram baixados do sistema SEI do Governo do Estado de Rondônia e juntados aos autos apenas os documentos necessários à análise que foram mencionados neste relatório técnico.

3.2. Atual situação das contratações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

15. A dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64, ora em análise, teve como últimas movimentações, até a elaboração deste relatório, o envio do feito para a publicação dos extratos dos Contratos n. 0341 e 0342/FHEMERON/PGE/2023, firmados (ID1414353, p. 366), respectivamente, com as empresas Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda., e Multi Service Terceirização Ltda., ambos datados de 16.05.2023, com vigência por 180 (cento e oitenta) dias (1414353, p. 330-365).

16. Já o processo licitatório SEI n. 0052.151324/2021-32, que foi objeto de determinação pelo relator, por meio da DM 157/2022-GCVCS/TCE-RO, para que houvesse a adoção de medidas para conclusão da licitação em 180 (cento e oitenta) dias, prorrogado por mais 70 (setenta) dias (ID 1389579), verifica-se que foi publicado o Pregão Eletrônico n. 200/2023/CEL/SUPEL/RO (ID 1414790, p. 418), em 09.05.2023, com a data de abertura inicialmente fixada para o dia 23.05.2023, posteriormente retificada para o dia 31.05.2023 (ID 1414790, p. 420-421) e alterada novamente para o dia 13.06.2023 (ID 1414790, p. 422-424), em razão de retificações no termo de referência, planilha de custos e formação de preços, bem como do quadro estimativo de preços.

17. Foi elaborado o Despacho (ID 1414790, p.425), que encaminhou os autos para análise das planilhas de custos e formação de preços das propostas apresentadas pelas empresas Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda ME e Construmatos Construções e Terraplanagem.

18. Houve a confecção dos Pareceres 43 e 45/2023/SUPEL-ATP (ID 1414790, p. 427-435), sobre a análise das propostas, e o feito foi encaminhado para andamento (ID 1414790, p. 436). Assim, o procedimento licitatório ainda está em andamento.

19. Consigno que o prazo para a conclusão do certame, prorrogado pelo relator por meio da DM 0065/2023-GCVCS/TCE-RO, finaliza em 19.06.2023.

3.3. Suposta infringência ao princípio da publicidade, legalidade e competitividade

Alegações do representante

20. O representante alega que o “aviso de licitação emergencial” não observou o requisito da publicidade, pois o referido aviso foi publicado no dia 09.08.2022, no Diário Oficial do Estado de Rondônia, noticiando às empresas interessadas em participar que as propostas seriam aceitas até o dia 11.08.2022, às 10h.

21. Aduz que tal prazo é exíguo, prejudicando a publicidade, e também o princípio da competitividade, haja vista que somente 2 (duas) empresas participaram do certame.

Manifestação da terceira interessada

22. A empresa Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações formulou manifestação como terceira interessada (ID 1295003), por meio do qual aduziu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

que a “empresa Multi Service, que é representada juridicamente pelo Denunciante nas esferas judicial e administrativa (no certame licitatório), tiveram mais de 4 meses, tempo para se preparar e participar do processo de contratação, visto o prazo em que o procedimento já vinha sendo realizado”.

23. A terceira interessada também aduziu que “ainda que o prazo fosse exíguo, este não prejudicou as interessadas, as quais participaram com isonomia”. Informa que a representação não foi formulada por “uma empresa que tenha sido prejudicada por não ter conseguido se preparar tempestivamente para concorrer, portanto, não há que se falar em prejuízo à Administração ou ao interesse de particulares”.

24. Aduziu que a lei não estipulou prazo para “apresentação de orçamentos em dispensa de licitação, ficando a critério da administração, exercendo o seu direito discricionário de estipular o prazo que considerar razoável para o processamento da contratação, observando, ainda, a peculiaridade de cada situação, que no caso em tela, se sobressai pela urgência na continuidade dos serviços de extrema necessidade”.

25. Além disso, noticia que “a FHEMERON, durante o procedimento, a emitiu solicitações de cotações por pelo menos 3 vezes para até 12 empresas, que não responderam com a proposta, exceto as empresas Multi Service LTDA e a requerente, confirmando que o prazo da última cotação não causou nenhum prejuízo aos interessados.”

Análise

26. Inicialmente, cabe consignar que a dispensa de licitação em análise foi fundamentada no art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

[...]

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

27. Dessa forma, trata-se de uma dispensa de licitação emergencial com a finalidade de manter a continuidade da prestação dos serviços de limpeza e higienização da Fhemeron.

28. Pois bem. Verificando o “aviso de licitação emergencial” publicado pela Fhemeron (ID 1414353, p. 305) em 09.08.2022, constata-se que quanto ao julgamento das propostas, foi disposto que o recebimento delas seria por meio eletrônico, até o dia 11.08.2022, às 10h, ou seja, as empresas interessadas em enviar propostas teriam apenas o dia 10.08.2022 e até às 10h do dia 11.08.2022 para realizarem a remessa.

29. O art. 72 da Lei n. 14.133/2021 dispõe acerca dos requisitos que a contratação direta deve observar:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente

30. Vale consignar que na novel lei de licitações não há previsão de prazo para que as empresas interessadas em participar de contratação emergencial com fundamento no art. 75, inciso VIII, encaminhem suas propostas. Apenas nas hipóteses dos incisos I e II do art. 75 (dispensa em razão do valor³), foi fixado no §3º que essas contratações serão “preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, **pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis**, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa”.

³Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

31. Porém, apesar de não constar expressamente da lei que a administração pode abrir prazo para envio de propostas pelas empresas interessadas em participar da contratação emergencial, e nem fixar prazo mínimo para o seu o envio, conforme aponta Fernanda Marinela e Rogério Sanches Cunha⁴, “não há qualquer impedimento para que o administrador tome providências para a escolha da melhor proposta, utilizando-se de regras de competitividade mais simples que as exigidas na licitação”.

32. Assim, constata-se que a publicação no Diário Oficial do Estado de Rondônia e a abertura de prazo para que houvesse o envio de propostas para a contratação emergencial seria uma forma de fomentar a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa pela administração.

33. Porém, conforme assevera o representante, há evidências de que o prazo fixado para envio das propostas – até 11.08.2022, sendo que houve a publicação do aviso em 09.08.2022 – pode ser considerado exíguo.

34. Ao analisar outros chamamentos que tiveram a fixação de prazo para envio de propostas para a realização de contratação emergencial, constatamos que foram concedidos 3 dias, no mínimo, para o seu encaminhamento, a exemplo do Aviso de Chamamento Público n. 01/2021 da SESA/RO, que fixou o prazo de até o dia 30.12.2021, às 13h (horário de Brasília) para o recebimento de propostas, sendo que o aviso foi publicado no dia 27.12.2021⁵.

35. Outro aviso de envio de propostas para a realização de contratação emergencial que fixou o prazo de 3 dias foi o da SEDUC/RO, que concedeu até dia 25.11.2022, às 9h (horário de Brasília), o recebimento das propostas, sendo que o aviso foi publicado em 22.11.2022⁶.

36. Além disso, na data de 15.08.2022, foi elaborada a Ata juntada ao ID 1414353, p. 307, por meio da qual a Comissão de Recebimento, Análise e Avaliação Documental informou o seguinte referente à contratação emergencial:

Informamos que conforme o Aviso 37 (0031112154), foi disponibilizado no diário oficial no dia 09/08/2022 para o recebimento de propostas e documentações, com o prazo até dia 11/08/2022.

informamos que na data de 11/08/2022 foi recebido três E-mails; E-mail SUMMUS (0031283660), E-mail MULTI SERVICE (0031283172), E-mail Agc (0031284579), mas somente dois E-mails estavam com as documentações solicitadas.

⁴ Marinela, Fernanda. Manual de Licitações e Contratos Administrativos. Rogério Sanches Cunha – 3. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 260.

⁵Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Aviso-27-12-2021-mesclado.pdf> Acesso em 13.06.2023

⁶Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Aviso-e-Projeto-Basico-com-Anexos-1.pdf> Acesso em 13.06.2023



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Informamos que o E-mail da Empresa AGC (0031284579), da empresa AGC, Representada Por Rafael Senna, foi fornecido o Termo de Referência e Anexos, e que até a presente data do dia 15/08/2022, não foi recebido nenhuma proposta, conforme demonstrado no e-mail citado.

Este Quadro-Comparativo foi elaborado conforme; Cotação SUMMUS (0031283608), Cotação MULTI SERVICE (0031283022), Cotação Banco de Preços (0031282623).

Comunicamos que está sendo finalizado o quadro comparativo de preço na presente data 15/08/2022, no qual foi dado o prazo total de 07 dias para o recebimento de propostas. (grifo nosso)

37. Segundo a comissão, foi ofertado o prazo de 7 (sete) dias para o recebimento das propostas, todavia, não há nos autos quaisquer documentos que demonstrem que tal prazo foi publicizado às empresas interessadas em participar da contratação emergencial.

38. De fato, como aponta a comissão, a empresa AGC solicitou o termo de referência e os seus anexos, no dia 11.08.2022 (ID 1414353, p. 309), porém não encaminhou sua proposta. Talvez isso se deva ao fato de constar do aviso de contratação emergencial que o prazo para envio das propostas seria até às 10h daquele mesmo dia, não tendo a empresa prazo hábil para a elaboração da sua proposta, e nem ciência de qualquer dilação de prazo para o seu envio.

39. Sendo assim, por ser tratar de contratação com alto valor estimado, e que iria suceder uma anterior contratação emergencial (Contrato n. 312/PGE-2021, SEI n. 0052.171553/2021-73, juntado ao ID 1414802), no entendimento desta unidade especializada, haveria por bem o gestor adotar medidas com vistas a fomentar a competitividade e buscar a melhor proposta para a administração diante do cenário de emergência (seja real ou fabricada).

40. A fixação de prazo exíguo para o envio de propostas pode ter ocasionado restrição à competitividade e à proposta mais vantajosa para administração, haja vista que apenas participaram 2 (duas) empresas, e uma delas já vinha prestando serviços por meio de contratação direta anterior (empresa Multi Service, Contrato n. 312/PGE-2021).

41. Desta forma, apesar da fixação de prazo estar no campo da discricionariedade do gestor, em razão de inexistir previsão legal de prazo mínimo, considerando que a abertura de prazo para o envio de propostas no caso de contratação emergencial é um caminho para fomentar a competitividade e a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, esse prazo deve ser razoável.

42. Assim, o chamamento em audiência do responsável é a medida que se sugere, em razão da possível ofensa aos princípios da razoabilidade, competitividade e da busca da proposta mais vantajosa para a administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Responsabilidade

43. Identifica-se a responsabilidade dos Senhores Marcos Rezende de Castro (CPF n. ***.280.878-**), coordenador administrativo e financeiro da Fhemeron, e Reginaldo Girelli Machado (CPF n. ***.819.252-**), presidente da Fhemeron, por terem assinado (ID 1414353, p. 305-306) o “aviso de licitação emergencial” contendo prazo exíguo para o envio das propostas, em ofensa aos princípios da razoabilidade, competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a administração, presentes no art. 5º e 11, inciso I, da Lei n. 14.133/21.

44. Apesar da fixação de prazo para envio das propostas para a contratação direta estar inserida no campo discricionário, considerando que a contratação direta em análise sucederia uma dispensa de licitação, e que o objetivo da abertura do prazo seria para fomentar a competitividade, o prazo exíguo para envio das propostas, não concedendo tempo hábil para as empresas formularem suas propostas, poderia ocasionar ofensa aos princípios da razoabilidade, competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a administração.

3.4 Contratação emergencial com fundamento em emergência ficta ou fabricada

Alegações do representante

45. Em suma, o representante alega que a justificativa para a contratação direta foi o art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, ou seja, situação de emergência ou calamidade pública.

46. Porém, aduz que não há situação emergencial ou calamidade pública que justifique a mencionada dispensa, pois desde 2018, a Fhemeron vem fazendo reconhecimento de dívida ou realizando contratações diretas dos serviços de limpeza, e que o gestor público deveria responder por causar injustificadamente a morosidade na conclusão do processo licitatório SEI n. 0052.151324/2021-32, aberto para a contratação dos mesmos serviços objeto da dispensa de licitação em análise.

Manifestação da terceira interessada

47. A terceira interessada, em sua manifestação, aduz que contratação direta emergencial foi concernente a itens remanescentes de licitações anteriores realizadas pela Fhemeron e que foram desertas.

48. Alega que a empresa Multi Service está há mais de 10 meses prestando os serviços de limpeza da Fhemeron sem o instrumento de contrato, por meio de reconhecimento de dívida, e por isso, a fundação deflagrou contratação emergencial, para sanar esse problema.

49. Informa ainda que, conforme descrito no pedido de reexame (Processo n. 2495/22/TCE-RO), “a empresa Multi Service LTDA vem desde o início do procedimento, que se deu em janeiro de 2022, tentando procrastinar a contratação, quando reiteradamente,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

nas fases iniciais, tenta levantar questionamentos, por vezes desnecessários, na intenção de atrasar a contratação e continuar fornecendo os serviços, mesmo sem contrato vigente, o que parece continuar sendo o objetivo com a presente denúncia que, embora formalizada por pessoa diversa, porém, figura como representante jurídico da empresa, conforme já constatado pelo corpo técnico no relatório inicial”.

50. Ainda, que a empresa Multi Service fica apresentando questionamentos no processo licitatório que causam tumulto e dificultam a sua finalização, o que ocasiona a deflagração de contratações diretas.

Análise técnica

51. Conforme já mencionado anteriormente, a dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64 foi aberta com fundamento no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/21 (ID 1414353, p. 305-306), ou seja, baseada em situação emergencial.

52. Segundo o Memorando n. 2/2022/FHEMERON-NUMANT (ID 1414353, p. 1-2), elaborado pelo Senhor Francisco Nonato da Silva, auxiliar de serviços gerais, datado de 11.01.2022, as razões para a abertura do procedimento emergencial de contratação, cujo contrato teria vigência por 360 (trezentos e sessenta) dias, seriam as seguintes:

Com os cordiais cumprimentos, considerando que o processo ordinário nº 0052.151324/2021-32, encontra-se em tramitação de licitação, sem previsão da conclusão da licitação.

Considerando que o processo nº 0052.078177/2018-43, que após consulta junto ao jurídico da PGE/RO por intermédio do ID (0022043445), não se vislumbrou a possibilidade de contratação direta, e sim a possibilidade de contratação emergencial em razão da situação apresentada.

Considerando que o processo 0052.171553/2021-73 emergencial encontra-se expirado.

Considerando que a abertura de processo emergencial, será conforme Art.75 da legalidade **LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**:

[...]

Visando a tomada de decisão junto a Direção Superior, face ao interesse público e a necessidade de garantir as ações e serviços no âmbito da HEMOREDE, evitando desta forma solução de continuidade o que poderá trazer problemas e outros transtornos tanto para os servidores quanto para os usuários, **solicita-se autorização de abertura de processo emergencial conforme previsto na LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**, para atender as necessidades da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Rondônia - FHEMERON, por um período de até 360 dias.

53. Dessa forma, considerando que um dos fundamentos para a abertura do procedimento emergencial de contratação foi que o processo licitatório SEI n. 0052.151324/2021-32 ainda estava em tramitação, sem previsão para a sua conclusão, há de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

se analisar se o trâmite do referido procedimento está sendo de forma regular, sem demora demasiada que enseje contratação direta com fundamento em emergência ficta/fabricada.

54. Ao analisar o processo licitatório SEI n. 0052.151324/2021-32, verifica-se que o pedido de autorização para a abertura de processo licitatório para a contratação dos serviços de higienização e limpeza hospitalar, laboratorial e ambulatorial foi formulado mediante o Memorando n. 45/2021/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414790, p. 1-2), no dia **08.04.2021**, pelo Senhor Onofre Monteiro da Silva, chefe do Núcleo de Compras, com o comunicado, também, de que o Pregão Eletrônico n. 406/2020, quanto aos itens 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, restou fracassado.

55. A abertura do certame foi autorizada mediante os Despachos de ID 1414790, p. 3), assinado por Lenilce Lopes de Oliveira, coordenadora, e ID 1414790, p. 4, de autoria de Reginaldo Girelli Machado, vice-presidente, ambos datados de 08.04.2021.

56. Assim, o processo foi encaminhado ao Núcleo de Compras da Fhemeron - Nucomp (ID 1414790, p. 5), no mesmo dia (08.04.2021), e o referido setor encaminhou ao Núcleo de Planejamento – Nuplan (ID 1414790, p. 6) para que houvesse a informação da dotação orçamentária, também no mesmo dia.

57. O Nuplan informou que a dotação orçamentária no dia **13.04.2021** (ID 1414790, p. 7), e o setor Nucomp solicitou, mediante o Despacho de ID 1414790, p. 8, de autoria do senhor Onofre Monteiro da Silva, em 15.04.2021, do setor Gecomp, a possibilidade de verificar com a Sesau a concessão de “ajuda técnica para a revisão do Termo de Referência do objeto de prestação de serviço de limpeza hospitalar”, especialmente quanto à viabilidade de alteração a demanda para postos de serviços, haja vista que no pregão anterior fracassado a demanda dos serviços foi em metros quadrados.

58. Quase 5 meses depois, em **02.09.2021**, a Gecomp, mediante o Despacho de ID 1414790, p. 9-10, respondeu o Nuplan, informando que a Coordenadoria de Obras – Sesau/CO seria responsável pelo mapeamento e medição das áreas da unidade da Sesau e do quantitativo de funcionários necessários para o desempenho dos serviços, e por isso, sugeriram que houvesse consulta junto àquele setor.

59. Assim, em 14.09.2021, foi elaborado o Ofício n. 781/2021/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414790, p. 11), assinado pela senhora Iolanda Rodrigues Moreira, vice-presidente, por meio do qual solicitava da Coordenadoria de Obras da Sesau – CO a cooperação técnica para o mapeamento e medições das áreas da unidade da Fhemeron e o quantitativo de funcionários para a prestação dos serviços.

60. Em **14.10.2021**, a Coordenadoria de Obras elaborou o Despacho de ID 1414790, p. 12, por meio do qual encaminhava à Fhemeron o SEI 0052.151324/2021-32, com as planilhas de áreas para que houvesse a classificação dos riscos dos ambientes do hemocentro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

61. Após tramitações entre setores para a realização da classificação dos riscos dos ambientes da Fhemeron, **somente em 04.01.2022** foi finalizada a referida classificação (ID 1414790, p. 13).
62. Em 11.02.2022, foi elaborado despacho encaminhando para o setor Gecomp os documentos de projetos arquitetônicos, planilhas de limpeza e memoriais de alguns municípios, para o prosseguimento do procedimento (ID 1414790, p. 14-15).
63. O Gecomp, em 14.02.2022, devolveu ao setor de Coordenadoria de Obras (ID 1414790, p. 16) o processo administrativo, pois aquele setor não seria o responsável pela elaboração dos termos de referência da Fhemeron.
64. Quase 4 meses depois, somente em **06.06.2022**, o setor de Coordenação Administrativa e Financeira - Coaf encaminhou o feito ao Nucomp para que houvesse a elaboração do termo de referência (ID 1414790, p. 17), sendo confeccionada a minuta em 08.06.2022 (ID 1414790, p. 18-87).
65. O Nucomp encaminhou o processo ao Coaf para análise do termo de referência (ID 1414790, p. 88), em 08.06.2022, e este setor devolveu em 20.06.2022, solicitando que houvesse a inclusão de algumas especificações técnicas (ID 1414790, p. 90).
66. Promovidas as alterações, foi encaminhada a minuta do termo de referência para Coaf, para análise e parecer acerca da minuta, em **28.07.2022** (ID 1414790, p. 91).
67. Quase 3 meses depois, em **21.10.2022**, o Coaf encaminhou o processo ao Nucomp (ID 1414790, p. 92), para que houvesse a adoção das medidas necessárias quanto ao envio à Supel.
68. Foi emitida a Informação n. 43/2022/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414790, p. 93), de 24.10.2022, informando apenas que “os moldes de confecção do Termo de referência, seguirão em conformidade com os adotados no retromencionado processo emergencial, incluindo o Estudo Técnico que condiciona inclusive o quantitativo de postos de serviço a serem contratados”.
69. Outra minuta de termo de referência foi juntada ao feito (ID 1414790, p. 94-108), em 25.10.2022, e foi encaminhado à Supel (ID 1414790, p. 109), e em 26.10.2022 foi efetuada análise do referido termo (ID 1414790, p. 110-116), sugerindo algumas modificações. Ademais, na mesma data, foi encaminhado o feito ao pregoeiro (ID 1414790, p. 117).
70. Foi elaborada a Informação n. 7/2022/SUPEL-GAB (ID 1414790, p. 119), de 27.10.2022, por meio do qual informava a prolação da DM 157/2022-GCVCS/TCE-RO, em que foi determinado o prazo de 180 dias para a finalização da licitação. Além disso, a pregoeira encaminhou o feito ao Nucomp com algumas sugestões de alterações no termo de referência (ID 1414790, p. 120-125), em 28.10.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

71. Uma nova minuta do termo de referência foi elaborada em **05.12.2022** (ID 1414790, p. 126-156), que foi encaminhada à Supel.
72. A Supel devolveu os autos sugerindo novas alterações na minuta do termo de referência, em 08.12.2022 (ID 1414790, p. 157-158), e após mais de 2 meses, somente em **15.02.2023** (ID 1414790, p. 159-203), foi apresentada nova versão do mencionado termo, e encaminhado à SUPEL.
73. Novamente a Supel propôs alterações no termo de referência, em 16.02.2023 (ID 1414790, p. 204-205), e nova minuta foi apresentada (ID 1414790, p. 206-236), em 17.02.2023.
74. Em 23.02.2023 o feito foi enviado para a elaboração da cotação de preços (ID 1414790, p. 237), e em 14.03.2023 foi finalizada a cotação e a confecção do quadro comparativo de preços (ID 1414790, p. 238-240).
75. Houve a declaração de adequação financeira e, em 17.03.2023 (ID 1414790, p. 241-242), o processo foi encaminhado para a elaboração do edital do certame. Porém, em 22.03.2023, a Supel devolveu ao setor Nucomp da Fhemeron para que houvesse novas alterações no termo de referência (ID 1414790, p. 243-246) e então foi elaborado o edital do certame (ID 1414790, p. 247-276) e enviado à Procuradoria Geral do Estado (PGE) para elaboração de parecer.
76. Em 15.04.2023, houve a emissão do parecer (ID 1414790, p. 407-415), por meio do qual opinou pela viabilidade jurídica da contratação desde que houvesse o atendimento ou justificativa de alguns apontamentos.
77. Em 02.05.2023, foi apresentada nova minuta do termo de referência (ID 1414790, p. 416-417), e encaminhado o processo à Supel. A referida superintendência devolveu os autos ao Nucomp, para que apresentassem algumas informações sobre valores empenhados, o que foi respondido.
78. Em 09.05.2023 foi publicado o aviso de licitação (ID 1414790, p. 418-419), com abertura da sessão designada para 23.05.2023. Foram apresentadas algumas impugnações/pedidos de esclarecimentos, e por isso, houve a elaboração de dois adendos modificadores do instrumento convocatório, um em 17.05.2023, alterando a data de abertura das propostas para o dia 31.05.2023 (ID 1414790, p. 420-421), e o outro em 29.05.2023, com a retificação da data de abertura do certame para o dia 13.06.2023 (ID 1414790, p. 422-424).
79. Em 14.06.2023 foi elaborado o Despacho ID 1414790, p. 425-426, havendo a remessa do feito para a Comissão Técnica de Análise de Planilha de Custos e Formação de Preços - SUPEL-ATP, para que houvesse a análise das planilhas de custos e formação de preços das propostas apresentadas pelas empresas Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda ME e Construmatos Construções e Terraplanagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

80. Houve a confecção dos Pareceres 43 e 45/2023/SUPEL-ATP (ID 1414790, p. 427-435), sobre a análise das propostas, e o feito foi encaminhado para andamento (ID 1414790, p. 436).

81. Desta forma, constata-se que o processo administrativo de licitação, que foi **iniciado em 08.04.2021, ainda está em trâmite, já tendo se passado mais de 2 anos de tramitação**, não havendo ainda a conclusão do certame.

82. Com efeito, verifica-se que houve diversas correções no termo de referência e no edital, idas e vindas entre os setores, algumas paralisações por 3, 4 e até 5 meses, demonstrando, assim, que a dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64 foi realizada com fundamento em emergência ficta/fabricada pela própria administração, em razão da demora na conclusão do processo licitatório.

83. Além disso, um dos fundamentos para a deflagração da dispensa de licitação para a contratação dos serviços de higienização e limpeza da Fhemeron foi que “o processo 0052.171553/2021-73 emergencial encontra-se expirado”, constatando-se, assim, que a contratação direta em análise sucederia outra contratação sem licitação, referente ao Contrato n. 312/PGE-2021, firmado com a empresa Multi Service, em 20.05.2021 (ID 1414802).

84. Ainda, no Parecer n. 6/2022/PGE-FHEMERON (ID 1414353, p. 318-327), o procurador do estado assim se manifestou acerca da situação emergencial que embasou a dispensa:

No entanto, não há como afastar os indícios de se tratar de uma emergência ficta, uma vez que o perigo de suspensão do serviço público se deu, exclusivamente, pela falta de planejamento da Administração Pública. **De qualquer sorte, a não realização do contrato emergencial traria prejuízos na execução das atividades do Estado, consequências que o art. 75, VIII da Lei n. 14.133/21 pretende evitar. A consequência, caso seja constatado o caráter ficto da contratação, é a apuração de responsabilidade.**

[...]

Repisa-se que diante de possível indícios do **caráter ficto** da contratação pretendida, deve haver a apuração responsabilidade dos agentes.

85. Desta forma, há evidências acerca da ocorrência de emergência fabricada pela administração.

86. Quanto a isso, o Tribunal de Contas da União, em interpretação ao art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, dispositivo este que foi reproduzido de forma semelhante na Nova Lei de Licitações e Contratos referente à hipótese de dispensa de licitação, já proferiu entendimento, por meio do Acórdão n. 1876/2007-Plenário, de que o referido artigo da antiga lei não faz distinção acerca do tipo de emergência (real ou ficta) que fundamente a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

dispensa de licitação:

1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas. (grifo nosso).

87. Ademais, reafirmou o entendimento no Acórdão n. 425/2012-Plenário⁷:

De fato, caso fosse identificada essa situação emergencial, mesmo decorrente de inércia ou incúria administrativa, poderia a contratação se dar por meio do permissivo legal invocado, devendo ser apurada, todavia, a responsabilidade do agente público que não adotou tempestivamente as providências a ele cabíveis. (grifo nosso).

88. Assim, ainda que haja a ocorrência de emergência ficta por culpa da administração, a previsão contida no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021 também é aplicável nessa situação, não podendo se falar em descumprimento desse dispositivo legal, desde que presente também o requisito de eminente prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, sem prejuízo da apuração de responsabilidade de quem deu causa a situação.

89. O artigo de Marinês Restelatto Dotti, publicado na Revista do TCU n. 108⁸, elucida quais os possíveis dispositivos legais que são descumpridos no caso de emergência ficta:

A situação de emergência criada pela desídia do administrador terá a capacidade de gerar afronta aos artigos 15, § 7º, inciso II (que patenteia o princípio do planejamento), da Lei nº 8.666/93 e o art. 74, incisos I (dever de atendimento das metas dos programas de governo) e II (obrigação de ser eficaz), da Constituição Federal. Esse é o dispositivo descumprido quando da desídia na prevenção da situação emergencial.

90. Além disso, é cediço que a contratação direta é medida excepcional, por força

⁷Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A425%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 28.05.2023.

⁸ Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/469/520>, pág. 56. Acesso em: 28.05.2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

de preceito constitucional estatuído no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que estabelece o processo licitatório como regra:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - 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. (grifo nosso).

91. É por meio do processo de licitação que se alcança a proposta mais vantajosa à Administração, visto que se funda na ideia da competição isonômica entre os licitantes interessados na disputa, sendo imposto ao gestor, pelo princípio da eficiência (art. 37, *caput*), que planeje as contratações, de modo a realizar de forma tempestiva as licitações, evitando que os serviços, como os aqui versados, de natureza ordinária, sofram solução de continuidade, bem como a ocorrência contratações diretas motivadas por falta de planejamento.⁹

92. Assim, percebe-se que o motivo para a realização da contratação emergencial foi a falta de planejamento do órgão público para realizar a devida contratação por meio de procedimento licitatório.

93. Dessa forma, a realização da dispensa de licitação objeto do SEI n.

⁹ Nesse sentido já se posicionou este Tribunal de Contas, conforme ementa do Acórdão AC1-TC 00508/21, Processo n. 3490/2018: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. **EMERGÊNCIA FICTA. FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE CONSTATADA. CONTRATOS ILEGAIS SEM PRONÚNCIA DE NULIDADES. SANÇÃO PECUNIÁRIA.** 1. A dispensa de licitação verifica-se em situações nas quais, embora viável a competição entre particulares, a licitação se afigura objetivamente inconveniente ao interesse público, como nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, consoante dispõe o art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993. 2. A situação emergencial ou calamitosa que legitima o acionamento do permissivo contido no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993, é aquela cuja ocorrência refuja às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração. Ou, dito de outro modo, é a que não possa ser imputada à desídia administrativa, à falta de planejamento, à má gestão dos recursos disponíveis etc., e que não possam, de alguma forma, ser atribuídas a culpa ou dolo ao gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação, como v. g. deflagrar, tempestivamente, pertinente e hígido processo licitatório. 3. In casu, a instrução processual revelou que a falta de planejamento ou desídia administrativa da PGM, deu azo à caracterização de uma emergência ficta ou fabricada, não se amoldando, destarte, à hipótese prevista no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e no art. 24, inciso IV c/c art. 26, Parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.666, de 1993, razão pela qual tais contratações restaram irregulares. 4. Declaração de ilegalidade dos contratos, sem pronúncia de nulidade, com consequente aplicação de multa ao responsável. 5. PRECEDENTE: Acórdão AC2-TC 980/17 (Processo n. 2408/2016/TCE-RO), de relatora do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. (grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

0052.017094/2022-64 foi decorrente da falta de planejamento e inércia da administração (emergência ficta ou fabricada), estando em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal¹⁰, além de infringir o art. 5º¹¹ da Lei n. 14.133/21¹² (princípio do planejamento).

94. Portanto, considerando que restou identificada situação emergencial, ainda que decorrente de desídia administrativa, não há se falar em irregularidade quanto a este ponto. Todavia, deve ser apurada a responsabilidade do agente público que deu causa à demora na conclusão do processo licitatório.

95. Nesse sentido, cabe mencionar que o relator já determinou ao controlador geral do estado que houvesse a apuração de responsabilidade de quem deu causa ao retardamento do processo licitatório objeto do SEI 0052.151324/2021-32, por meio da DM 0157/2022- GCVCS/TCE-RO (ID 1273772).

3.5. Da omissão, por parte da comissão instituída para análise das propostas e documentos da contratação emergencial, da análise dos requerimentos/impugnações apresentados

Alegações do representante

96. O representante aduz que a comissão de licitação se omitiu quanto à análise dos requerimentos pela empresa Multi Service Ltda., que teriam solicitado acesso a documentos do procedimento de contratação direta, bem como teriam denunciado o fato da empresa Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda. restar impedida de participar de licitações em razão de sua licença sanitária vedá-la de exercer a atividade concernente ao CNAE 8121-4/00 – Limpezas em Prédios e Domicílios, o que seria objeto da contratação.

97. Arguiu, ainda, que alvará de localização e funcionamento da empresa Summus estaria vencido, pois a publicação do edital ocorreu em 09.08.2022 e o referido alvará estava vencido desde o dia 08.08.2022, o que violaria o art. 17 da Lei Complementar

¹⁰ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

¹¹ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹² Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda: (...) II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

n. 906/2022.

Análise

98. Ao analisar o processo administrativo da contratação direta (SEI n. 0052.017094/2022-64), constatou-se o Despacho (ID 1414353, p. 312-313), elaborado pelo senhor Tomas José Medeiros Lima, procurador do estado, por meio do qual informa e solicita o seguinte:

Com os cordiais cumprimentos, em face da solicitação do Despacho 0031446145, verifico a necessidade de, preliminarmente, **serem promovidos alguns esclarecimentos relativos ao presente processo**, que possibilitem a formação da opinião consultiva desta Procuradoria.

De saída, informo que, em 24.8.2022, foi protocolada nesta Procuradoria a juntada de diversos documentos, que seguem anexos na sequência do presente despacho, de autoria da empresa **MutiService**, realizadas por meio do seu advogado, dr. Raimundo Abreu Jr. (oab n. 7.168), narrando, em síntese, que:

1. A referida empresa solicitou via email – **por diversas vezes** – à Comissão de Licitação o acesso a documentos da presente licitação, **os quais não obteve qualquer resposta**;

2. A referida empresa **apresentou manifestação/recurso via e-mail visando a desclassificação da empresa SUMMUS** em face de suposta irregularidade nos documentos habilitatórios da empresa concorrente, atinentes à irregularidade de licenciamento/funcionamento da empresa adversária no presente certame, cujo certame emergencial **restou homologado** (Termo de Homologação 0031408126) sem constar nos presentes autos o recurso e seu respectivo julgamento.

Dessa forma, **solicita-se justificativa** da r. Comissão de Licitação e desta Presidência acerca dos fatos narrados, porquanto sinalizarem flagrante infringência ao princípio da publicidade, moralidade e transparência administrativa.

99. Em resposta foi elaborada a Informação n. 27/2022/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414353, p. 314-317), que assim dispôs:

[...]

Que a Comissão identificou no spam do e-mail coaf.fhemeron@gmail.com, as solicitações encaminhadas pela empresa **MULTISERVICE**, e para esta análise das demandas procedemos abertura do processo **0052.069894/2022-61**, as quais seriam: permitir o acesso ao processo **0052.017094/2022-64** e também o pedido para desclassificar a empresa **SUMMUS**, visto que, a Licença Sanitária não era condizente com o objeto a qual o processo está vinculado.

Que a comissão assim que tomou conhecimento dos pleitos da empresa **MULTISERVICE** e para manter o princípio da publicidade, moralidade e transparência da administração pública e dos atos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

administrativos promoveu acesso do senhor Silvio Rodrigo Borges - Sócio/Gerente da empresa.

Que em relação ao pedido para desclassificar a empresa **SUMMUS** por não possuir Licença Sanitária condizente com o objeto a qual o processo está vinculado, esta comissão procedeu o envio do **Ofício 791 (0031709485)**, para que se manifestasse quanto ao referido documento.

Que a empresa **SUMMUS** se manifestou nos autos do processo **0052.069894/2022-61**, onde prestou os devidos esclarecimentos (**0031872776**), sendo que a mesma apresentou o alvará condizente com execução do serviço objeto a qual o processo está vinculado.

Que atentamos a esclarecer da não obrigatoriedade e/ou exigência no Termo de Referência (**0031108443**) de Alvará ou Licença Sanitária, como documento para fins de habilitação e qualificação técnica, sendo que nesta fase o serviço a ser contratado é dimensionado e caracterizado por Atestado de Capacidade Técnica, ou seja, ambas as empresa apresentaram de maneira categórica seus respectivos atestados e os mesmos estando em conformidade com exigido, dentre outras documentações que fizeram parte das anotações da **ATA (0031372276)**.

Que ambas as empresas (**MULTISERVICE** e **SUMMUS**), declararam que aceitaram os condicionantes para participação do processo emergencial, conforme os documentos de habilitação e qualificação técnica e apensado nos autos **052.017094/2022-64**.

[...]

100. Em consulta ao SEI n. 0052.069894/2022-61, autuado para analisar o requerimento da empresa Multi Service, infere-se que a referida empresa encaminhou o primeiro *e-mail* solicitando vistas dos documentos e propostas das empresas participantes do procedimento emergencial em 11.08.2022, reiterando o pedido em 12.08.2022, 15.08.2022 e 18.08.2022 (ID 1414801, p. 1-13).

101. Além disso, em 15.08.2022, apresentou manifestação quanto à suposta irregularidade na licença sanitária (ID 1414801, p. 14-19).

102. Somente em 29.08.2022 foi autuado o referido processo SEI e elaborado o Despacho de ID 1414801, p. 20, em que o chefe do Nucomp encaminhou à Comissão de recebimento, análise e avaliação documental os e-mails enviados pela empresa Multi Service, e que os referidos e-mails estavam na caixa de spam, por isso não haviam sido enviados anteriormente à comissão.

103. Foi encaminhado o Ofício n. 791/2022/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414801, p. 21-22) à empresa Summus, para que se manifestasse sobre as alegações da empresa Multi Service. Além disso, por meio do Despacho ID 1414801, p. 23, a comissão concedeu acesso à empresa Multi Service aos documentos e propostas das empresas participantes da dispensa de licitação, pelo prazo de 5 dias, a contar de 30.08.2022.

104. A empresa Summus apresentou manifestação em 02.09.2022, e houve a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

elaboração da Informação n. 28/2022/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414801, p. 70-73), de 12.09.2022, pela qual foi informado que foi conferido acesso à empresa Multi Service aos documentos solicitados, bem como que não houve o acatamento do recurso interposto pela mencionada empresa em relação à desclassificação da empresa Summus pela suposta irregularidade em sua licença sanitária, conforme colacionado abaixo:

Que a comissão assim que tomou conhecimento dos pleitos da empresa **MULTISERVICE** e para manter o princípio da publicidade, moralidade e transparência da administração pública e dos atos administrativos promoveu acesso do senhor **Silvio Rodrigo Borges** - Sócio/Gerente da empresa.

Que em relação ao pedido para desclassificar a empresa **SUMMUS** por não possuir Licença Sanitária condizente com o objeto a qual o processo está vinculado, esta comissão procedeu o envio do **Ofício 791 (0031709485)**, para que se manifestasse quanto ao referido documento.

Que a empresa **SUMMUS** se manifestou nos autos do processo **0052.069894/2022-61**, onde prestou os devidos esclarecimentos (**0031872776**), sendo que a mesma apresentou o alvará condizente com execução do serviço objeto a qual o processo está vinculado e com registro do mesmo anterior a data da deflagração do emergencial.

Que atentamos a esclarecer da não obrigatoriedade e/ou exigência no Termo de Referência (**0031108443**) de Alvará ou Licença Sanitária, como documento para fins de habilitação e qualificação técnica, sendo que nesta fase o serviço a ser contratado é dimensionado e caracterizado por Atestado de Capacidade Técnica, ou seja, ambas as empresa apresentaram de maneira categórica seus respectivos atestados e os mesmos estando em conformidade com exigido, dentre outras documentações que fizeram parte das anotações da ATA (**0031372276**).

Que ambas as empresas **MULTISERVICE** e **SUMMUS**, declararam que aceitaram os condicionantes para participação do processo emergencial, conforme os documentos de habilitação e qualificação técnica e apensado nos autos **052.017094/2022-64**.

Que foi encaminhado a Gestão para deliberasse quanto ao posicionamento jurídico, conforme Despachos (**0031434760**) e (**0031446145**), ambos devidamente ratificados pelo Despacho ASSEJUR (**0031460053**).

Diante ao exposto, esta Comissão ratifica o posicionamento aportados nas ATAS (**0031291246**) e (**0031372276**), e que não acolhe ao recurso interposto pela empresa **MULTISERVICE**, quanto à alegação da falta de Licença Sanitária pela empresa **SUMMUS**, posto que a mesma comprovou que possuía por meio de documentos (**0031872887**) trazidos e apensado no Processo Administrativo **0052.069894/2022-61**. (destaques no original)

105. Pois bem. Ao analisar os documentos protocolados pela empresa Multi Service, de fato, nota-se que houve demora na análise dos requerimentos, pois o primeiro requerimento de acesso aos documentos das propostas das empresas licitantes foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

encaminhado em 11.08.2022, reiterado em 15.08.2022 e 18.08.2022, mas somente em 30.08.2022 foi cedido o acesso pleiteado.

106. Além disso, em 15.08.2022 foi encaminhada a impugnação quanto à licença sanitária e o alvará de funcionamento da empresa Summus, e a comissão respondeu em 12.09.2022.

107. Assim, em que pese a comissão ter demorado para conceder o acesso aos documentos das propostas encaminhadas pelas empresas participantes e para decidir quanto à impugnação da contratação da empresa Summus, não há evidências de que tal atraso ocasionou prejuízos à empresa.

108. A comissão apresentou argumentos para indeferir a impugnação da empresa Multi Service e houve o acesso aos documentos solicitados pela referida empresa.

109. Sendo assim, considerando que não há evidências de que a demora na análise dos requerimentos formulados pela empresa Multi Service ocasionou prejuízos à mencionada empresa, esta unidade técnica entende que a irregularidade não restou configurada.

3.6. Das supostas irregularidades na licença sanitária e no alvará de localização e funcionamento da empresa ganhadora dos lotes 1, 3, 4, 5, 6 e 7 (Summus Consultoria, Assessoria, Licitações)

Alegações do representante

110. O representante aduz que a comissão de licitação se omitiu quanto à análise dos documentos protocolados pela empresa Multi Service Ltda, que teria denunciado o fato da empresa licitante Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda. restar impedida de participar de licitações em razão de sua licença sanitária vedá-la de exercer a atividade concernente ao CNAE 8121-4/00 – Limpezas em Prédios e Domicílios, o que seria objeto da contratação.

111. Além disso, a empresa Summus estaria proibida de participar de licitações, inclusive da dispensa em análise, em virtude de seu alvará de localização e funcionamento estar vencido, pois a publicação do edital ocorreu em 09.08.2022 e o referido alvará estava vencido desde o dia 08.08.2022, o que violaria o art. 17 da Lei Complementar n. 906/2022.

112. Apesar disso, o procedimento de contratação continuou e a empresa Summus teve os lotes 1, 3, 4, 5, 6 e 7 adjudicados em seu favor.

113. Assim, o representante aduz que “o alvará de localização e funcionamento é *conditio sine qua non* para que uma empresa exista de forma regular e válida para prosseguir com suas atividades, igualmente é *conditio sine qua non* para uma empresa exercer uma atividade possuir licença sanitária autorizando seu exercício”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

114. Assevera ainda, que apesar do termo de referência da dispensa não ter exigido a apresentação do alvará de localização e funcionamento e a licença sanitária, os referidos documentos são de fundamental importância, e que a conduta que a comissão de licitação deveria ter adotado era a desclassificação da empresa Summus do certame.

115. Ademais, informa que após a publicação do resultado, a empresa Multi Service impetrou Mandado de Segurança (Processo n. 7062244-82.2022.8.22.0001), em razão da omissão, pela comissão de licitação, da análise dos requerimentos de acesso às propostas apresentadas e aos documentos de habilitação das empresas licitantes.

116. Notícia que no referido processo judicial, a empresa Summus argumentou em sua manifestação que a licença sanitária somente seria exigível na contratação (e não na fase competitiva), e juntou uma licença diferente da juntada aos documentos de habilitação constantes do processo administrativo de contratação.

Manifestação da terceira interessada

117. A terceira interessada, empresa Summus, em sua manifestação, traz o rol de documentos exigidos no termo de referência da dispensa de licitação, e que dentre eles, não consta a licença sanitária e o alvará de funcionamento.

118. Alega que após a publicação do aviso de contratação emergencial, a empresa Multi Service, a qual o representante é advogado, não apresentou impugnação quanto aos documentos de habilitação, e declarou ter tido conhecimento do instrumento convocatório, conforme a declaração da própria empresa.

119. Além disso, aduz que a lei de licitações fixa o prazo de 3 dias úteis antes da abertura do certame para os interessados apresentarem pedidos de esclarecimentos, e que por isso, ficou “caracterizada a preclusão do Representante em manifestar-se quanto à exigência de alvará e licença sanitária, uma vez que só ocorreu no momento do processo de contratação, tendo, dessa forma, perdido o direito de questionar as regras do edital, além de que, aparentemente, tem por objetivo tumultuar a contratação da empresa vencedora, favorecendo a fornecedora atual, ao qual é representante jurídico”.

120. Ademais, trouxe alegações de que a empresa Summus estaria autorizada a realizar a prestação dos serviços, haja vista que em seu contrato social há a previsão da execução dessas atividades, e que, em sede de diligências promovidas pela Fhemeron, a empresa apresentou a licença sanitária válida e com o serviço objeto da contratação.

121. Argui ainda que, na verdade, a empresa Multi Service é quem estaria com a licença sanitária vencida desde 29.03.2022.

Análise

122. Ao analisar o processo SEI n. 0052.017094/2022-64, constatou-se a Informação n. 27/2022/FHEMERON-NUCOMP (ID 1414353, p. 314-317), que em relação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

às impugnações quanto à participação da empresa Summus, pela empresa Multi Service, assim procedeu:

[...]

Que a Comissão identificou no spam do e-mail coaf.fhemeron@gmail.com, as solicitações encaminhadas pela empresa **MULTISERVICE**, e para esta análise das demandas procedemos abertura do processo **0052.069894/2022-61**, as quais seriam: permitir o acesso ao processo **0052.017094/2022-64** e também o pedido para desclassificar a empresa **SUMMUS**, visto que, a Licença Sanitária não era condizente com o objeto a qual o processo está vinculado.

[...]

Que em relação ao pedido para desclassificar a empresa **SUMMUS** por não possui Licença Sanitária condizente com o objeto a qual o processo está vinculado, esta comissão procedeu o envio do **Ofício 791 (0031709485)**, para que se manifestasse quanto ao referido documento.

Que a empresa **SUMMUS** se manifestou nos autos do processo **0052.069894/2022-61**, onde prestou os devidos esclarecimentos (**0031872776**), sendo que a mesma apresentou o alvará condizente com execução do serviço objeto a qual o processo está vinculado.

Que atentamos a esclarecer da não obrigatoriedade e/ou exigência no Termo de Referência (0031108443) de Alvará ou Licença Sanitária, como documento para fins de habilitação e qualificação técnica, sendo que nesta fase o serviço a ser contratado é dimensionado e caracterizado por Atestado de Capacidade Técnica, ou seja, ambas as empresa apresentaram de maneira categórica seus respectivos atestados e os mesmos estando em conformidade com exigido, dentre outras documentações que fizeram parte das anotações da ATA (0031372276).

Que ambas as empresas (**MULTISERVICE** e **SUMMUS**), declararam que aceitaram os condicionantes para participação do processo emergencial, conforme os documentos de habilitação e qualificação técnica e apensado nos autos **052.017094/2022-64**.

[...]

Diante ao exposto, esta Comissão ratifica o posicionamento aportados nas **ATAS (0031291246)** e (**0031372276**), e que não acolhe ao recurso interposto pela empresa **MULTISERVICE**, quanto à alegação da falta de Licença Sanitária pela empresa **SUMMUS**, posto que a mesma comprovou que possuía por meio de documentos (**0031872887**) trazidos e apensado no Processo Administrativo **0052.069894/2022-61**.

123. Ao examinar o processo SEI n. 0052.069894/2022-61, em que foi encaminhado ofício à empresa Summus para que se manifestasse acerca dos fatos apresentados pela empresa Multi Service (ID 1414801, p. 74), foi consignado que a ausência de autorização para exercer as atividades CNAE 8121-4/00 no documento “licença sanitária expedida pela Divisão de Vigilância, Licenciamento e Risco Sanitário”, não é “imperativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

para intercurso do processo de contratação, visto que o mesmo não é alusivo no que tange aos quesitos de habilitação e qualificação técnica descrita no Termo de Referência”.

124. Vê-se que a empresa Summus apresentou sua manifestação (ID 1414801, p. 24-69), e a comissão entendeu por não acolher “o recurso interposto pela empresa MULTISERVICE, quanto à alegação da falta de Licença Sanitária pela empresa SUMMUS, posto que a mesma comprovou que possuía por meio de documentos trazidos e apensado no Processo Administrativo 0052.069894/2022-61”.

125. Pois bem. Conforme mencionado nas linhas pretéritas, o representante alega que a empresa Summus não poderia participar do procedimento de contratação direta, e sequer ser contratada, pois não detinha o CNAE 8121-4/00 em sua licença sanitária, referente ao objeto da contratação, bem como que seu alvará de funcionamento estaria vencido.

126. Primeiramente, importante esclarecer o que seria CNAE.

127. CNAE significa Classificação Nacional de Atividades Econômicas, que é usada para discriminar quais são as atividades exercidas por determinada empresa. Mostra-se obrigatória a todas as pessoas jurídicas, incluindo os autônomos e as organizações sem fins lucrativos, pois é indispensável para a obtenção do CNPJ¹³.

128. Ocorre que, em contratações públicas não existe a obrigatoriedade de que a empresa interessada em participar apresente o CNAE específico do objeto a ser contratado, principalmente se não há disposição expressa no edital/termo de referência, como é o caso dos autos.

129. No termo de referência (ID 1414353, p. 20-21) da contratação emergencial processada mediante o SEI n. 0052.017094/2022-64, há o seguinte rol de documentos que as empresas deveriam apresentar:

[...] 14.1 Habilitação Jurídica quanto a Regularidade Fiscal e Regularização Trabalhista

Conforme citado, segue abaixo a Documentação Solicitada neste instrumento convocatório.

1. Declaração de que atendem aos requisitos de habilitação.
2. Declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.
3. Declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas

¹³ Disponível em: <https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/o-que-e-cnae/#:~:text=Buscando%20saber%20o%20que%20significa,econ%C3%B4mica%20exercida%20por%20um%20neg%C3%B3cio>. Acesso em 26.05.2023, às 15h20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

4. Declaração da licitante atestar que conhece o local e as condições de realização do serviço (Segue o modelo de documento no ANEXO IV - DECLARAÇÃO DE VISTORIA E DECLARAÇÃO DE RENÚNCIA DE VISTORIA DO LOCAL ONDE SERÃO REALIZADOS OS SERVIÇOS E ACATA TODAS AS CONDIÇÕES PREVISTAS NO EDITAL E ANEXOS). Informa-se que a Declaração de Vistoria ou de Renúncia, não será exigido que tenha assinatura do responsável técnico pela empresa, sendo apenas suficiente assinatura do responsável da empresa, face ao objeto deste certame.

5. Declaração da Empresa informando que possui pessoal técnico e responsável técnico das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe que se responsabilizará pelos trabalhos.

6. Declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

7. Certidão no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

8. Certidão regularidade perante a Fazenda Federal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei.

9. Certidão regularidade perante a Fazenda Estadual do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei.

10. Certidão regularidade perante a Fazenda Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei.

11. Certidão regularidade perante a Justiça do Trabalho.

12. Apresentação de balanço patrimonial dos 2 (dois) últimos exercícios sociais. (o documento referido limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

13. Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

14. Declaração de enquadramento em regime de Micro Empresa ou Empresa de Pequeno Porte (na hipótese do licitante ser uma ME ou EPP); Além da documentação elencada, a Comissão poderá solicitar em tempo outros documentos comprobatórios e de forma complementar, caso seja necessário, bem como proceder diligências para fins de constatar a veracidade das informações constantes dos envelopes, verificação da capacidade instalada e operacional, dentre outros. [...]

130. Desta forma, constata-se que no referido termo de referência não há dentre os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

requisitos de habilitação a exigência de que a empresa apresente licença sanitária com o CNAE do objeto da contratação

131. Acerca da matéria, o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência no seguinte sentido:

[...] o cadastro de atividades na Receita Federal do Brasil não é motivo suficiente para impedir a participação da empresa, ainda mais que tal cadastro não era totalmente discrepante do objeto do certame. É certo que esse cadastro é uma imposição legal e deve estar atualizado, porém em nenhum momento há previsão legal de impedir uma empresa de participar em virtude de uma discrepância desse cadastro. Caberia aos responsáveis a formação de juízo crítico com base em todas as informações apresentadas, especialmente a simples leitura do Contrato Social da empresa representante” (TCU, **Acórdão 1.203**, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, j. 11.05.2011)

ACÓRDÃO Nº 42/2014 – TCU [...] Considerando que diante do decidido no precedente Acórdão 1.203/2011 – Plenário, segundo o qual o **Cnae não deveria, sozinho, constituir motivo para a inabilitação em processo licitatório, havendo outros meios de comprovação da compatibilidade do ramo de atuação da empresa com o objeto da licitação**, a exemplo o contrato social, o Relator determinou a realização de diligência ao Senac/MG, com vistas à obtenção de cópia do contrato social da licitante vencedora da licitação, bem assim, objetivando o envio de outras informações [...].

(TCU - RP: 02938020138, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 22/01/2014, Plenário)

132. Outros tribunais pelo Brasil caminham na mesma direção, *in verbis*:

APELAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA. INABILITAÇÃO. ATIVIDADE ECONÔMICA INCOMPATÍVEL COM O OBJETO DA LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1) Não se pronuncia a nulidade processual pela ausência de citação de litisconsorte necessário quando a sentença a beneficia. Incide, na espécie, a norma do artigo 282, § 2º do CPC, que prestigia o princípio da primazia de mérito. 2) **A ausência de um específico CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas não deve, sozinho, constituir motivo para a inabilitação em processo licitatório, considerando a possibilidade de comprovação por outros meios a compatibilidade do ramo de atuação da empresa com o objeto da licitação.** 2) No caso, a vencedora do certame apresentou 3 (três) atestados de Capacidade Técnica de três secretarias municipais do Estado de São Paulo de forma satisfatória, estando apta a cumprir com o contrato. 3) Recurso de apelação desprovido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

(TJ-AP - APL: 00374251020178030001 AP, Relator: Desembargador EDUARDO CONTRERAS, Data de Julgamento: 05/11/2018, Tribunal)

133. Assim, a simples ausência na licença sanitária do CNAE específico do objeto da contratação não é motivo, por si só, para desclassificar a empresa, haja vista que pode haver a comprovação da atuação da empresa por outros meios, principalmente se tal obrigatoriedade de apresentação não estar expressamente prevista no edital/termo de referência, sendo improcedente o apontamento de irregularidade.

134. Quanto à alegação do representante de que o alvará de funcionamento da empresa Summus estaria vencido, vê-se que, do rol de documentos exigidos para habilitação acima transcrito, não constou como exigência a apresentação do referido alvará.

135. Além disso, a jurisprudência brasileira aponta que não há amparo legal pela para exigência do documento de alvará de funcionamento na fase de habilitação, veja-se:

[...] A autorização ou o alvará de funcionamento para o endereço indicado pela licitante não constitui exigência documental de habilitação prevista na Lei 8.666 /1993, de modo que a habilitação de empresa eventualmente sem tal título não configura irregularidade na licitação nem ofensa ao princípio da isonomia.

(Acórdão 4182/2017-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

[...] Para fins de habilitação jurídica, é vedada a exigência de apresentação de alvará de funcionamento sem a demonstração de que o documento constitui exigência do Poder Público para o funcionamento da licitante, o que deve ser evidenciado mediante indicação expressa da norma de regência no edital da licitação.

(Acórdão 7982/2017- Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. EXAME DE IRREGULARIDADES ANTERIORMENTE APONTADAS NO EDITAL DO CERTAME ANULADO. NÃO REPETIÇÃO. NOVOS APONTAMENTOS. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS ÍNDICES CONTÁBEIS EXIGIDOS NO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. **EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PARA HABILITAÇÃO.** PROCEDÊNCIA. COMINAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. 1. INSERE-SE NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA DO GESTOR A FACULDADE DE DECIDIR PELA VEDAÇÃO OU NÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO, OBSERVADA A DEVIDA MOTIVAÇÃO. 2. A FIXAÇÃO DOS ÍNDICES FINANCEIROS NÃO OBEDECE A PADRÃO UNIFORME E PRÉ-DEFINIDO, SENDO ASSEGURADO AO ADMINISTRADOR PÚBLICO DEFINIR, MOTIVADAMENTE, OS ÍNDICES A SEREM ADOTADOS NOS CERTAMES, SEGUINDO OS PARÂMETROS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

MAIS ADEQUADOS EM FACE DAS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO LICITADO. 3. É **IRREGULAR, POR AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL E POR AFIGURAR-SE COMO MEDIDA ABSOLUTA IMPRÓPRIA, A EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO NA FASE DE HABILITAÇÃO E COMO PROVA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, EM LICITAÇÃO.** 4. APLICA-SE MULTA AOS RESPONSÁVEIS E FAZ-SE RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

(TCE-MG - EDITAL DE LICITAÇÃO: 932719, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 27/04/2017, Data de Publicação: 29/05/2017)

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. MÉRITO. ACEITAÇÃO DE RECURSO FORA DO MOMENTO OPORTUNO. PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIOS. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE MÁ- FÉ E DE OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. **EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. IRREGULARIDADE.** INVERSÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA NA JUNTADA DA DOCUMENTAÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO AOS RESPONSÁVEIS. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva interposta pela Prefeita Municipal uma vez que participou do procedimento licitatório, devendo a gestora ser mantida no polo passivo da demanda para que, em observância ao contraditório e à ampla defesa, sejam apreciadas pelo Tribunal suas alegações defensivas, de maneira a aferir ou não, na análise meritória, suas responsabilidades no caso concreto. 2. Acerca da aceitação do recurso em momento inoportuno para a sua interposição, cumpre destacar que não houve pedido formal de impugnação feito pela denunciante e aceito pela administração, motivo pelo qual é improcedente tal argumento. 3. A vedação injustificada à participação de empresas organizadas por meio de consórcios não configura irregularidade, uma vez que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 estabelece que a justificativa apenas deve ser apresentada quando da autorização da participação de empresas consorciadas. 4. Nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal, é insuficiente o termo de referência em que não consta o orçamento estimado em planilhas dos custos unitários dos serviços licitados, conforme estabelecido pelo inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93. 5. A aplicação de multa pelo Tribunal prescinde de comprovação da existência de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário. 6. **A exigência de apresentação de alvará de funcionamento para fins de habilitação é excessiva, uma vez que esta não está prevista no rol dos documentos discriminados no art. 4º, XIII, Lei nº 10.520/02, afastando a participação de potenciais interessados que não possuam de antemão a licença, mas tenham condições de providenciá-la na hipótese de serem declaradas vencedoras da**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

licitação. 7. Deixa-se de aplicar multa aos responsáveis quanto à inversão da ordem cronológica na juntada da documentação no processo licitatório, dada a ausência de prejuízos ao certame, recomendando-lhes que não repitam as falhas em procedimentos licitatórios futuros. NOTAS TAQUIGRÁFICAS 13ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 02/05/2019 CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

(TCE-MG - DEN: 1012173, Relator: CONS. CLÁUDIO TERRÃO, Data de Julgamento: 02/05/2019, Data de Publicação: 04/06/2019)

LICITAÇÃO – ARGUIÇÃO DE PERDA DE OBJETO AFASTADA – HABILITAÇÃO – REGULARIDADE FISCAL – ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO – EXIGÊNCIA DE CÓPIA AUTENTICADA OU DOCUMENTO ORIGINAL – DOCUMENTO NÃO ELENCAO NA LEI Nº 8.666/93 – SEGURANÇA CONCEDIDA. Não prospera a arguição de perda de objeto em razão da publicação do resultado da concorrência, se ainda houver pendente de julgamentos recursos aviados pela licitante. A finalidade do procedimento licitatório é obter a melhor proposta para a Administração Pública, mediante o maior número de concorrentes possíveis. O edital ao exigir a apresentação de documento não elencado nos artigos 27 e 29 da Lei nº 8.666/93 como comprovação de regularidade fiscal, fere os princípios da ampla concorrência e acessibilidade, além de afrontar o princípio da razoabilidade.

(MS 84365/2009, DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, SEGUNDA TURMA DE CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PRIVADO, Julgado em 17/11/2009, Publicado no DJE 11/12/2009)

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO RESIDENTES NO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO NA FASE DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS E PESSOAL TÉCNICO ESPECIALIZADO PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA AO PREGOEIRO E SUBSCRITOR DO EDITAL

(...)Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, em conformidade com a ata de julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) julgar procedente a denúncia, considerando irregulares: a) a exigência de alvará de funcionamento na fase de habilitação; b) a exigência de comprovação de disponibilidade de equipamentos e pessoal técnico especializado para habilitação; e c) a ausência de ampla pesquisa de preços; II) deixar de aplicar multa pela ausência de ampla pesquisa de preços, nos termos da fundamentação; III) aplicar multa ao Senhor Diego José de Souza Moreira, pregoeiro e subscritor do edital, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pelas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

irregularidades discriminadas nos itens a e b, o que totaliza o montante de R\$2.000,00 (dois mil reais), a teor do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal; IV) deixar de aplicar multa ao Senhor Marcelo Faria Pereira, prefeito municipal, por entender que as falhas apuradas nos presentes autos são de responsabilidade exclusiva do pregoeiro, mas recomendando-lhe que, nas próximas licitações, não restrinja a cotação de preços aos fornecedores locais, bem como realize ampla pesquisa nos sites dos órgãos públicos; V) determinar a intimação das partes, após a deliberação; VI) determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

(TCE-MG – DEN: 944779, Relator: CONS. CLÁUDIO TERRÃO, Data de Julgamento: 10/05/2016, Data de Publicação: 14/06/2016)

136. Dessa forma, considerando que não há na lei de licitações previsão expressa quanto à exigência, na fase de habilitação, da apresentação do documento alvará de funcionamento, entende-se improcedente a alegação do representante de que a empresa Summus deveria ter sido desclassificada, na fase de habilitação, pois não poderia participar do certame por estar com a alvará de funcionamento vencido.

137. Assim, no tocante à essa suposta irregularidade noticiada pelo representante, esta unidade técnica conclui que não restou configurada.

3.7. Da atuação irregular de servidor público em empresa contratada pela administração

Alegações do representante

138. No documento intitulado “complementação da representação” formulada pelo senhor Raimundo Nonato Abreu de Oliveira (ID 1321137), o representante alega que ao analisar os documentos de habilitação da empresa Summus, constatou a existência do servidor público estadual, Senhor Diego Pasquim Tolotti, lotado na Secretaria de Estado da Agricultura e cedido para a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, atuando como administrador na referida empresa.

139. Alega que isso representaria conflito de interesses, pois o endereço residencial informado pelo servidor junto ao CRA/RO é o mesmo local da sede da empresa Summus. E também por sua mãe constar do quadro societário da empresa, Senhora Helenice Aparecida Pasquim Tolotti.

140. Ainda aduz que a empresa “vem participando de várias licitações públicas para prestação de serviços e fornecimento de mão de obra para o Estado de Rondônia, declarando falsamente na apresentação dos documentos de habilitação em cada certame que inexistente servidor público no seu quadro”.

141. E ainda, aduz que a empresa Summus, “na tentativa de descaracterizar o interesse pessoal e vínculo direto do servidor público” alterou o seu quadro societário para excluir a Senhora Helenice Aparecida Pasquim Tolotti, mãe do servidor Diego Pasquim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Tolotti, e incluir como sócio o senhor Guilherme Fernando de Jesus Gomes, que é servidor comissionado da ALE-RO e exerce suas atividades laborais no mesmo local do servidor Diego, e figura como sócio administrador da referida empresa.

Manifestação da terceira interessada

142. A terceira interessada Summus também trouxe em sua manifestação que a administração da empresa Multi Service “possui como sócios Silvio Rodrigues Borges e Blucy Régis Borges, que são filhos da Senhora Silvana Mara Rech Borges, que é servidora dos quadros do governo do estado, lotada na SESAU, Secretaria ao qual a FHEMERON é vinculada”.

143. Aduz que “quem de fato administra a empresa é a servidora acima mencionada, que, como se sabe, é impedida legalmente de fazer parte do quadro societário como administradora”.

144. Notícia que a servidora Silvana, no dia 11.08.2022, no curso do procedimento da dispensa, enviou mensagens via *Whatsapp* e realizou ligações para o esposo da proprietária da empresa Summus, senhora Helenice Aparecida Pasquim Tolotti, para que desistisse da contratação, conforme o print anexado na manifestação. E ainda, que a mencionada servidora pública compareceu ao endereço dos responsáveis pela empresa Summus.

145. Além disso, alega que “a empresa Multi Service possui contratos vigentes de prestação de serviços junto à SESAU (secretaria a qual a servidora é vinculada) e, portanto, se apresenta necessário o rastreamento do acesso de terceiros aos processos em que a Multi Service executa junto à SESAU, para que possa ser analisada suposta intervenção indevida ou acesso a informações de forma privilegiada pela servidora Silvana”.

Análise

146. Pois bem. Analisando a complementação da representação ofertada pelo representante, bem como a manifestação da terceira interessada, percebe-se que dizem respeito à possível violação funcional por parte de servidores públicos, que estariam exercendo atividades empresariais concomitantemente ao exercício de função pública, em descumprindo aos seguintes normativos:

Constituição do Estado de Rondônia

Art. 12 - Nenhum servidor poderá ser diretor ou integrar conselho de empresa fornecedora do Estado, ou que realize qualquer modalidade de contrato com o Estado, sob pena de demissão do serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

Lei Complementar 68/1992

Art. 155 - Ao servidor é proibido:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

[...]

X - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

147. Desta forma, esta unidade técnica entende que, quanto ao noticiado pelo representante em relação aos servidores Diego Pasquim Tolotti e Guilherme Fernando de Jesus Gomes, deve-se dar ciência à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia do teor da complementação da representação (Documento n. 07843/22), para que adote as providências de apuração quanto aos servidores mencionados no mencionado documento.

148. Em relação ao noticiado pela empresa Summus, em relação à servidora Silvana Mara Rech Borges, que seja dada ciência ao Secretário de Estado da Saúde e ao Controlador Geral, do teor da manifestação da referida empresa, para que adotem as providências de apuração dos fatos.

4. CONCLUSÃO

149. Encerrada a análise, conclui-se pela **existência** de evidências da configuração das seguintes irregularidades, com as respectivas responsabilidades, na dispensa de licitação objeto do SEI n. 0052.017094/2022-64, realizada pela Fhemeron:

4.1. De responsabilidade da Senhor Reginaldo Girelli Machado, presidente da Fhemeron, CPF n. *.819.252 -**, por:**

a. Assinar o “aviso de licitação emergencial” contendo prazo exíguo para o envio das propostas (ID 1414353, p. 305-306), em ofensa aos princípios da razoabilidade, competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a administração, presentes no art. 5º e 11, inciso I, da Lei n. 14.133/21;

4.2. De responsabilidade do Senhor Marcos Rezende de Castro, coordenador administrativo e financeiro da Fhemeron, CPF n. *.280.878 -**, por:**

a. Assinar o “aviso de licitação emergencial” contendo prazo exíguo para o envio das propostas (ID 1414353, p. 305-306), em ofensa aos princípios da razoabilidade, competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a administração, presentes no art. 5º e 11, inciso I, da Lei n. 14.133/21.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

150. Diante do exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. **Determinar**, com fundamento no art. 40, II, da Lei Orgânica do TCE/RO, **a audiência** dos responsáveis mencionados no tópico anterior, para que, no prazo legal, apresentem as razões de justificativas;

b. **Dar ciência à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia** acerca do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

teor da complementação de representação protocolada sob o n. 07843/22; bem como à **Secretaria de Estado da Saúde e à Controladoria Geral do Estado** sobre a íntegra da manifestação da terceira interessada, empresa Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda - ME, protocolada sob o n. 07005/22, para que adotem as providências de apuração dos fatos noticiados nos referidos documentos.

Porto Velho/RO, 22 de junho de 2023.

Elaboração:

BIANCA CRISTINA SILVA MACEDO
Auditora de Controle Externo – Matrícula 557
Gerente de Projetos e Atividades

Revisão:

KARINE MEDEIROS OTTO
Auditora de Controle Externo – Matrícula 556
Gerente de Projetos e Atividades

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 22 de Junho de 2023



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.

BIANCA CRISTINA SILVA MACEDO
Mat. 557
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 22 de Junho de 2023



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.

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7