



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

PROCESSO:	2125/19 (eletrônico)
UNIDADE:	Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – CIMCERO
SUBCATEGORIA:	Edital de Licitação
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO.
ASSUNTO:	Análise prévia do edital de Pregão eletrônico Nº 004/CIMCERO/2019
RESPONSÁVEIS:	Gislaine Clemente , CPF nº 293.853.638-40, presidente do CIMCERO Adeílson Francisco Pinto da Silva , CPF nº 672.080.702-10), diretor da Divisão de Licitação do CIMCERO
ADVOGADOS:	Não há
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Preliminar
DATA PREVISTA DE ABERTURA DA SESSÃO:	Suspensa
VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO:	R\$ 3.809.654,00 (três milhões oitocentos e nove mil seiscentos e cinquenta e quatro reais) ¹
RELATOR:	Conselheiro Paulo Curi Neto

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Trata-se de análise prévia de edital de licitação referente ao Pregão Eletrônico n. 004/CIMCERO/2019, tipo menor preço global por lote, deflagrada pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – CIMCERO, e processada nos autos do Processo Administrativo nº 1-192/CIMCERO/2019.

¹ Valor alterado pela retificação do edital que inicialmente previa uma estimativa de contratação de R\$ 3.390.013,67 (três milhões trezentos e noventa mil treze reais e sessenta e sete centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

2. O objeto do certame é o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de automação laboratorial com fornecimento de sistema totalmente automatizado e de todo material e insumos necessários para realização dos exames de bioquímica, hematologia, urinálise, coagulação, aglutinação, imunologia e teste rápido, descritos no item 3 do anexo I – Termo de Referência (pág. 31/35, ID 791574).
3. A contratação visa atender as demandas dos serviços de patologia clínica da rede hospitalar e ambulatorial dos municípios consorciados ao Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia de **Novo Horizonte, Nova Mamoré, São Francisco, Ji-paraná, Buritis, Machadinho do Oeste, Guajará Mirim e Presidente Médici E Alto Paraíso** por um período de 12 meses.
4. A abertura da sessão para disputa de preços estava prevista para o dia **19.07.2019**, mas foi suspensa pela administração do CIMCERO.
5. Inicialmente, esta Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC realizou análise perfunctória do edital e diagnosticou falhas que levaram a pugnar pela concessão de tutela antecipatória inibitória consistente na suspensão da licitação (ID- 791754). Vejamos a conclusão:

[...]

5. CONCLUSÃO

A análise técnica precedente permite concluir pela existência das inconformidades identificadas no procedimento licitatório encetado pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – Cimcero, Pregão eletrônico (SRP) n. 004/CIMCERO/2019, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL por LOTE, as quais são a seguir discriminadas:

De responsabilidade da Senhora Gislaine Clemente, CPF: 293.853.638-40, Presidente do CIMCERO e Adeilson Francisco Pinto da Silva (CPF nº 672.080.702-10), Diretor da Divisão de Licitação do Cimcero:

- a) Ausência de mensuração adequada e detalhada do objeto, com estimativa das quantidades de insumos/serviços a serem realizados pelo município de Alto Paraíso, ofendendo ao disposto no art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002, e no art. 9º, inciso I, do Decreto 5.450/2005;
- b) Ausência de divisão suficiente do objeto Pregão eletrônico (SRP) n. 004/CIMCERO/2019, reduzindo o escopo de licitantes ao exigir itens muito diversificados em apenas 2 (dois) Lotes, sem a devida justificativa técnica para a não utilização do parcelamento por itens, o que infringe os princípios da ampla competitividade, da economicidade e da eficiência (art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/93);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

c) Restrição, indevidamente, a competitividade do certame, ao vedar a participação de empresas em recuperação judicial, infringindo o disposto no art. 3º, §1º, I da Lei nº 8666/93 c/c o recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça, firmado em agosto de 2018 no AREsp 309867.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Propõe-se ao conselheiro relator:

Conceder tutela antecipatória inibitória, com fundamento no art. 3º-A da LC nº 154/1996, c/c art. 108-A, § 1º, 286-A do RITCE-RO e art. 305 do Código Processual Civil, inaudita altera pars, para o fim de determinar à Sra. Gislaíne Clemente, presidente do CIMCERO e ao Sr. Adeílson Francisco Pinto da Silva (CPF nº 672.080.702-10), Diretor da Divisão de Licitação do Cimcero, ou quem lhes faça às vezes na forma da lei, que suspendam, incontinenti, a licitação, sob a modalidade Pregão eletrônico (SRP) n. 004/CIMCERO/2019, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL por LOTE, processada nos autos administrativos de 1-192/CIMCERO/2019, que tem por objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de automação laboratorial com fornecimento de Sistema Totalmente Automatizado e de todo material e insumos necessários para realização dos exames de bioquímica, hematologia, urinálise, coagulação, aglutinação, imunologia, visando atender às necessidades da Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios Consorciados ao CIMCERO, abstendo-se de praticar quaisquer atos supervenientes, até ulterior deliberação desta Corte de Contas;

Determinar, com fulcro no art. 40, inc. II, da LC nº 154/1996, a audiência dos agentes públicos declinados no item anterior para que, se assim o desejarem, apresentem, no prazo legal, as razões de justificativa que julgarem aptas a afastar as irregularidades apontadas, em observância ao postulado do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF);

Retornar os presentes autos à esta Unidade Técnica, para análise mais acurada e/ou pronunciamento conclusivo, findo o prazo regular para manifestação dos agentes responsáveis mencionados acima, havendo ou não manifestação escrita destes, de tudo fazendo-se certidão nos autos.

6. Atendendo ao pleito do controle externo, o conselheiro relator Paulo Curi Neto proferiu a Decisão Monocrática n. 0185/2019-GPCPN em que determinou a imediata suspensão do certame no estado em que se encontrava, bem como determinou o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para o exame mais acurado do edital, conforme havia proposto o corpo técnico (Documento ID=791755).

7. Procedida a intimação do inteiro teor da decisão aos interessados, a Comissão Permanente de Licitação - CPL do CIMCERO informou, por meio do correio eletrônico licitacaoconsorcio@gmail.com, que a licitação já se encontrava suspensa em razão de necessária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

retificação do edital, tendo e vista pedidos de esclarecimentos de empresas licitantes (ID=792243).

8. Em diligência realizada por esta unidade técnica, a CPL do CIMCERO enviou a minuta do edital retificado (ID-803743), sobre a qual se realiza a presente análise.

2. ANÁLISE TÉCNICA

9. Como mencionado, a análise realizada inicialmente por esta unidade técnica foi superficial; limitou-se às falhas do edital que, naquele momento, fundamentaram a concessão de tutela antecipatória inibitória, restando a análise mais detida da licitação para esta oportunidade.

10. Desse modo, passe-se à análise técnica do edital e de seus anexos, sendo ela dividida em dois tópicos: requisitos formais e requisitos meritórios.

2.1 Verificação dos requisitos formais

11. Os seguintes requisitos formais foram verificados no edital em questão:

Quadro 1 – verificação dos requisitos formais

ITEM	REQUISITO	STATUS	FLS.	FUND. LEGAL
01	Existência, como condição para dar início à licitação, de:			
	a) abertura e encerramento do processo administrativo;	✓	02/226	Art. 38, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/1993.
	b) autuação do processo;	✓	02	
	c) protocolo do processo;	✓	02	
	d) numeração do processo;	✓	02/226	
	e) autorização da licitação;	✓	03/04	
	f) indicação sucinta do objeto; e	✓	03	
g) indicação de recurso orçamentário para a despesa.	η			
02	Presença, no processo, dos seguintes elementos:			
	a) edital e anexos;	✓	175/219	Art. 38, inc. I, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

				Lei nº 8.666/1993.
	b) comprovante de publicação do resumo do edital;	✓	225/226	Art. 38, inc. II, da Lei nº 8.666/1993.
	c) ato de designação do pregoeiro e da equipe;	✓	166	Art. 38, inc. III, da Lei nº 8.666/1993.
	d) atas, relatórios e deliberações da comissão julgadora, quando for o caso;	η		Art. 38, inc. V, da Lei nº 8.666/1993.
	e) pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação;	✓	167/171- v	Art. 38, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993.
03	f) Cumprimento do prazo mínimo para publicação do edital antes da sessão de abertura da licitação	✓	225/226	Art. 2º, inc. II, da Lei nº 8987/1995.
04	g) Estimativa do preço elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação dos bens ou serviços a serem licitados, indicando o responsável pela sua elaboração.	✓	114/114- v	Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 3º, IX, da IN nº 25/TCE-RO-2009 e art. 3º do Decreto 7.983/2013.
05	h) Presença do termo de referência, devidamente instruído com os elementos que dele devem constar	✓	189/200- v	Art. 3º, I, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 9º, I e § 2º, do Decreto Estadual nº 12205/2006 e art. 3º, X, da IN nº 25/TCE-RO-2009.
06	i) Exame prévio, pela assessoria jurídica da administração, da minuta do edital e contratos, acordos, convênios ou ajustes	✓	167/171- v	Art. 21, § 2º, II, “a”, da Lei nº 8.666/1993.

Legenda: ✓ = critério atendido; X = critério não atendido; η = não aplicável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

12. Conforme demonstrado no quadro acima, os requisitos formais exigíveis foram cumpridos.

2.2 Da inadequada definição do objeto

13. Na conclusão do relatório preliminar este corpo instrutivo assinalou que o item 1.2 do edital encontrava-se em descompasso com item 1 do termo de referência. O item 1 do termo de referência descrevia o objeto do registro de preços para atendimento dos municípios de “Novo Horizonte, Nova Mamoré, São Francisco, Ji-paraná, Buritis, Machadinho do Oeste, Guajará Mirim e Presidente Médici e **Alto Paraíso**”.

14. De maneira distinta, o item 3.4, do mesmo termo de referência, descrevia o Lote I - Testes e Quantitativos, da seguinte forma:

3.4. LOTE I - TESTES E QUANTITATIVOS

LOTE I: Novo Horizonte, Nova Mamoré, São Francisco, Ji-paraná, Buritis, Machadinho do Oeste, Guajará Mirim e Presidente Médici

15. Observa-se que fora omitido o município de Alto Paraíso, razão do apontamento preliminar.

16. Nessa nova fase, confrontando o texto do edital anterior (ID- 791563) com a redação do edital retificado (ID-803743), verifica-se que a administração incluiu o Município de Alto Paraíso.

17. Tal alteração consta agora no item 12.1 - DO LOCAL E PRAZO PARA INSTALAÇÃO.

18. Foi incluído nesse item os locais de instalação dos equipamentos para realização dos serviços, sendo o Hospital de Pequeno porte Osvaldo Cruz localizado no município de Alto Paraíso, o que possibilita uma delimitação mais precisa e objetiva do serviço ou produto que serão futuramente adquiridos pela Administração.

19. Posto isto, há de se considerar superado o apontamento preliminar.

3.2.2 Da inconsistência de inserção equivocada de itens com natureza distinta no mesmo lote

20. No relatório preliminar diagnosticou-se que em um mesmo lote houve junção de itens de reagentes e equipamentos de automação de naturezas distintas (**bioquímica, hematologia, urinálise, coagulação, imunologia e hormônio**) com potencialidade de excluir indevidamente empresas que atuam em segmentos específicos no mercado e reduzir a participação do certame.

21. Observou-se também, que o certame foi segregado em apenas 2 (dois) lotes, compostos por quantidades de itens não homogêneos (35 itens no lote I e 18 itens no lote 2), os quais não guardavam relação de critérios técnicos pré-estabelecidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

22. Com a retificação do edital (ID-803743), na descrição dos insumos - item 3.4. TESTES E QUANTITATIVOS, verifica-se que houve segregação do objeto em 6 lotes, de acordo com cada um dos procedimentos que guardam homogeneidade entre si, quais sejam: **Lote I - bioquímica, Lote II - hematologia, Lote III - urinálise, Lote IV - eletrólitos/eletrodo e Lote VI - coagulação e teste rápido/aglutinação**. Esses lotes estão compostos de seus respectivos conjuntos de reagentes, sua natureza e as características de cada processo laboratorial que possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor dos equipamentos de automação.

23. Além disso, a administração informa que os equipamentos serão fornecidos em regime de comodato. Isso justifica, segundo ela, a adoção do critério de julgamento por lote, em detrimento do menor preço por item

24. Justifica ainda que:

a) os itens a serem adquiridos são de naturezas semelhantes (testes bioquímicos) e bastante comuns na rotina laboratorial;

b) se licitados em separado (por itens) sairão mais onerosos para a administração, visto que o custo com o fornecimento dos equipamentos está embutido no preço de um único teste. Além de estar também embutido no valor do teste, o gasto com controles e calibradores, que são produtos caros, porém de uso obrigatório segundo a legislação vigente RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC 302, de 13 de outubro de 2015;

c) falta de espaço físico nas Unidades de saúde, visto que é inviável a acomodação e logística de vários equipamentos diferentes nesses setores;

d) déficit de funcionários para manipular diversos aparelhos distintos;

e) maior celeridade na realização dos exames e liberação dos resultados, visto que os testes bioquímicos são solicitados em conjunto pelos médicos, se realizados em um mesmo equipamento a liberação torna-se muito mais rápida.

25. Portanto, no caso concreto, entende-se plausíveis os argumentos dos quais a administração se utilizou para prestigiar o critério de julgamento menor preço por lote, em detrimento do menor preço por item, eis que estão embasados em critérios de vantajosidade de ordem técnica, logística e econômica.

3.2.3. Da restrição indevida à competitividade

26. No exame inaugural, apontou-se cláusula com potencial restrição indevida à competitividade do certame, ao vedar a participação de empresas em recuperação judicial, em confronto ao disposto no art. 3º, §1º, I da Lei nº 8666/93 e o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça.

27. O item 4.4.1 do edital estabelecia que não poderia participar da licitação empresas que se encontrassem sob falência, concordata, concurso de credores, dissolução ou liquidação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

28. Referido item foi suprimido do edital. Contudo, a restrição indevida ainda consta na redação do item 12.6., que versa acerca da comprovação da qualificação econômica – financeira da empresa. Veja-se:

12.6. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA – FINANCEIRA

12.6.1. Certidão Negativa de Recuperação Judicial – Lei nº 11.101/05 (**falência e concordata**) emitida pelo órgão competente, **expedida nos últimos 60 (sessenta) dias** caso não conste o prazo de validade.

29. O requisito constante no item 12.6.1 do edital retificado impossibilita a participação de empresas que se encontrem em recuperação judicial, sem a alternativa de apresentar certidão emitida pela instância judicial competente, atestando que a interessada encontra-se apta financeiramente a participar do procedimento licitatório ou, ainda, que já houve a homologação do plano de recuperação.

30. Inviabilizar a participação e contratação de empresas que se encontrem em processo de recuperação judicial, causa o desvirtuamento do objetivo do instituto da reabilitação empresarial regulamentado na Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 que intenta a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica².

31. É o que se extrai do Acórdão n. 8.271/2011, da segunda câmara do Tribunal de Contas da União, que se manifestou no sentido da possibilidade de participação de licitantes em recuperação judicial, desde que apresente certidão emitida pela instância judicial que certifique sua aptidão econômica para tal mister, o que deverá ser exigido no edital.

1.5. Determinações/Recomendações:

1.5.1. dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo que, em suas licitações, é possível a participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 8.666/93.

32. Em razão disso, o instrumento convocatório deve prever a possibilidade de participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pelo juízo universal da falência ou recuperação judicial, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei n. 8.666/1993.

² Lei n. 11.101/2005 - Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

33. Ainda sobre cláusulas potencializadoras de restrição à competitividade, constata-se que o termo de referência, no item 2 – ESPECIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS (ID 803743, pág. 28), consta a exigência de que o equipamento **“deve ser de bancada com software em ambiente Windows® e Interfaceamento”** para processar os testes de bioquímica.

34. Sobre esse item, não restou claro no edital qual a justificativa para esse critério de escolha.

35. Em nosso entendimento, tal exigência, sem a devida motivação, tem o potencial de impedir a participação de empresas licitantes que possuem equipamentos de marcas similares e com a utilização do aparelho no piso (chão), por exemplo, às vezes com performance e praticidade igual ou superior a um dispositivo de bancada.

36. O artigo 7º, inciso I, parágrafo 5º, da Lei 8.666/93 estabelece que “é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório”.

37. Já o seu artigo 15, parágrafo 7º, inciso I, estabelece que deve haver a especificação completa do bem a ser adquirido “sem indicação de marca”.

38. O item 2 do edital, contendo detalhamento excessivo das especificações técnicas dos equipamentos, pode resultar no direcionamento da licitação e conduzir à contratação de fornecedores dos produtos a um único fabricante, contrariando o artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, que veda as “preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”.

39. Portanto, para mitigar tal risco, é indispensável que a Administração justifique as razões de estabelecimento de marcar específicas e indispensável à garantia do cumprimento do objeto da futura contratação, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico, afim de garantir o princípio da ampla concorrência e o da economicidade de recursos, sob pena de afronta ao artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

40. Ainda nesse sentido, o mesmo item 2 do edital, traz especificação que limita ou amplia a potência de alguns equipamentos a serem instalados pela futura contratada, sem, contudo, motivar essas especificações. É o que trata o item seguinte.

3.2.4. Da definição do objeto

41. O termo de referência (anexo I do edital), no item 2 – ESPECIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS (ID 803743, pág. 28), exige que o aparelho destinado à realização de dosagens bioquímicas em sangue humano deve possuir capacidade de até 180 teste/hora, testes fotométricos por hora ou 300 testes/hora com ISE. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

Analisador para múltiplos parâmetros totalmente automatizados com capacidade de até a 180 teste/hora, testes fotométricos por hora ou 300 teste/hora com ISE; Bandeja de reagentes refrigerada continuamente a 12°C aproximadamente, com capacidade de 24 posições para 25 ml, 8 posições para 10 ml e dez pares de posição de 50 ml; Sistema com 2 probes: sendo 1 específica para reagente e 1 específica para amostra. Possibilidade de inserir perfis específicos; Detector de impacto e cálculo do volume residual de reagentes permitindo gerenciamento automático de reagentes a bordo; Bandeja de amostras/e ou controles com capacidade superior a 48 posições e com volume de aspiração entre 1 e 30 µL. Identificação de amostras por código de barras ou posição com opção de inserir amostras de emergência (STAT); O equipamento deve realizar pré-diluição automática quando as amostras estiverem acima da linearidade; Agulha pré-aquecida com detector de nível e mixer. Volume de reação entre 250 e 300 µL, realizando reações de Ponto Final, Cinéticas, ISE (opcional). Verificação automática da qualidade das cubetas de reação e lavagem e secagem automática de cubetas com testes por ciclo fixo, rotor de amostra de semi-descartável de no mínimo 48 posições ; Fotômetro com grade de difração com 8 diferentes comprimentos de onda e realização de leitura bicromática; Regras de Westgard, Gráfico Levey-Jennings, Estatísticas de Controle de Qualidade, Medição cinética com análise da linearidade, Medição de dois pontos, Gráfico com todos os pontos de medição e Impressão dos gráficos do controle de qualidade; **Equipamento de bancada com software em ambiente Windows® e Interfaceamento;** Estação de purificação de água e consumo máximo de até 750 ml/hora e No Break para autonomia do equipamento. (destaque nosso)

42. A exigência de que o equipamento tenha capacidade de até 180 teste/hora, em nosso entender, possibilita inibir eventuais empresas que possuem instrumento tecnológico com maior desempenho e capacidade de realização de testes por hora.

43. É certo que a Administração deve definir o objeto a ser licitado exatamente nos termos que necessita para resultar em benefícios esperados. No entanto, essa relação objeto/necessidade deve estar demonstrada no processo administrativo que prepara a licitação.

44. Nesse sentido, se a descrição do equipamento, contendo tal limitação da capacidade de testes, estiver relacionada à efetiva necessidade da administração, em razão de possível demanda de exames laboratoriais, deve ser justificada e comprovada nos autos. Isto porque em pequenas localidades, como alguns distritos, por exemplo, a depender do quantitativo de exames requeridos, de fato, não é adequado, nem economicamente viável, a utilização de equipamentos mais potentes em razão do custo do próprio aparelho e dos reagentes.

45. Assim, a capacidade de produção de cada equipamento deve estar diretamente relacionada à efetiva necessidade da população usuária, o que não resta demonstrado nos autos.

46. Além disso, esse mesmo item apresenta excessivo detalhamento, como:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

Bandeja de reagentes refrigerada continuamente a 12°C aproximadamente, com capacidade de 24 posições para 25 ml, 8 posições para 10 ml e dez pares de posição de 50 ml; Sistema com 2 probes: sendo 1 específica para reagente e 1 específica para amostra. Possibilidade de inserir perfis específicos; Detector de impacto e cálculo do volume residual de reagentes permitindo gerenciamento automático de reagentes a bordo; Bandeja de amostras/e ou controles com capacidade superior a 48 posições e com volume de aspiração entre 1 e 30 µL.

47. O demasiado detalhamento de um objeto pode indicar direcionamento a certo fabricante, além de que, pode haver outros aparelhos com a mesma capacidade de teste, sem que tenha, necessariamente, essa mesma configuração.

48. Em sentido contrário, no mesmo item 2 – ESPECIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS (ID 803743, pág. 29), há exigência de equipamento para leitura de fita reativa para urina, com capacidade mínima de 720 pacientes/hora.

49. Pelo que se observa, esse é um equipamento de alta potência/produção de exames. Tanto que, em rápida pesquisa realizada por esta unidade instrutiva, há informação de que equipamento desse porte, na rede estadual de saúde, por exemplo, só é utilizado na Policlínica Oswaldo Cruz (POC) em Porto Velho. Em outras unidades básicas de saúde de menor porte o exame é feito apenas com a leitura de fita.

50. No caso em análise, a contratação é para atender municípios consorciados ao CIMCERO, sendo que o maior deles é Ji-paraná.

51. Além disso, não se observou nos autos informações de qual município necessita de um ou de outro equipamento. Isso vale tanto para equipamentos de menor, quanto de maior potência. Tal informação, relacionada à efetiva demanda de cada município, é essencial para justificar a contratação, bem como para possibilitar a adequada formação de proposta de preços por parte de empresas interessadas.

52. Com efeito, o que se observa no edital é informação genérica, como no item 3.1 (ID 803743, pág. 30):

3.1. O material adiante relacionado é específico para uso na rotina executada nos Laboratórios a serem instalados, bem como com os já em funcionamento, nos Municípios Consorciados. (sic)

53. Da leitura do item acima, extrai-se que em todos os municípios serão instalados todos os equipamentos para realização de todos os exames.

54. Reforça esse entendimento, o teor do item 12.1 – DO LOCAL E PRAZO PARA INSTALAÇÃO, *in fine*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

12.1 - DO LOCAL E PRAZO PARA INSTALAÇÃO:

12.1.1 Os locais de instalação dos equipamentos serão realizados conforme descritos no quadro abaixo:

1 - MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ/RO	
LOCAL:	HOSPITAL MUNICIPAL DE JI-PARANÁ
ENDEREÇO:	RUA PORTO VELHO S/N, BAIRRO DOM BOSCO
RESPONSÁVEL:	JOVANO APARECIDO DE PAULO
2 - MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ/RO	
LOCAL:	CENTRO DE DIAGNÓSTICO E IMUNIZAÇÃO ELLEN CRISTINA CAVAGNA VIEIRA.
ENDEREÇO:	AVENIDA TRANCREDO NEVES, S/N, BAIRRO CENTRO
RESPONSÁVEL:	TATIANA MONTE NEGRO DE LIMA
3 - MUNICÍPIO DE NOVA MAMORÉ/RO	
LOCAL:	UNIDADE MISTA ANTÔNIO LUIZ DE MACEDO
ENDEREÇO:	RUA JOSÉ RIBEIRO DA COSTA, S/N, BAIRRO CENTRO
RESPONSÁVEL:	LUCIANA NOVO FERNANDES
4 - MUNICÍPIO DE GUAJARÁ MIRIM/RO	
LOCAL:	HOSPITAL REGIONAL PERPETUO SOCORRO
ENDEREÇO:	AVENIDA MARECHAL DEODORO S/N, BAIRRO CENTRO
RESPONSÁVEL:	RAFAEL RIPKE TADEU RABELO
5 - MUNICÍPIO DE MACHADINHO DO OESTE/RO	
LOCAL:	HOSPITAL MUNICIPAL DE MACHADINHO DO OESTE
ENDEREÇO:	AVENIDA GETÚLIO VARGAS, 2199, BAIRRO CENTRO
RESPONSÁVEL:	LAURICEIA DE OLIVEIRA / FERNANDA MARROCO
6 - MUNICÍPIO DE BURITIS/RO	
LOCAL:	LABORATÓRIO MUNICIPAL
ENDEREÇO:	AVENIDA PORTO VELHO, 1580, BAIRRO CENTRO
RESPONSÁVEL:	ADELSON RIBEIRO GODINHO
7 - MUNICÍPIO DE PRESIDENTE MÉDICI/RO	
LOCAL:	HOSPITAL E MATERNIDADE PRESIDENTE MÉDICI
ENDEREÇO:	RUA OTÁVIO RODRIGUES DE MATOS 2240 CUNHA E SILVA
8 - MUNICÍPIO DE ALTO PARAÍSO	
LOCAL:	HOSPITAL DE PEQUENO PORTE OSVALDO CRUZ
ENDEREÇO:	RUA EMILIANO LOPES 3795

55. Nesse contexto, considerando que a contratação pretendida pelo CIMCERO abrange distintos municípios, deve ser apresentada a efetiva necessidade de cada um deles, em relação ao tipo de insumos/equipamentos, para fins de justificativa da contratação, bem como para subsidiar a adequada formação de proposta de preços por parte de empresas interessadas.

56. Vale ressaltar, ainda que se trate de formação de registro de preços, em que a Administração não se obriga a firmar as contratações dele advindas, a adequada motivação da necessidade, a adequada descrição do objeto, bem como a adequada técnica de previsão dos quantitativos, são condições a serem cumpridas para a realização da licitação.

3.2.5. Da ausência de itens reservados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno

57. A Administração estima realizar a contratação no valor de R\$ 4.353.974,00 (quatro milhões trezentos e cinquenta e três mil novecentos e setenta e quatro reais). Com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

segregação do objeto em 6 lotes, nos termos do anexo II-B (planilha referencial de preços) do edital, para cada lote ficou estabelecido os seguintes valores iniciais: **Lote I - bioquímica**, R\$ 2.858.986,70; **Lote II - hematologia**, R\$ 60.480,00; **Lote III - urinálise**, R\$ 198.742,50; **Lote IV - eletrólitos/eletrodo**, R\$ 181.260,00; **Lote V – Coagulação**, R\$ 21.850,00 e **Lote VI – Testes Rápidos/Aglutinação**, R\$ 448.334,80.

58. Não se observou, conforme estabelecido pelo art. 48, I, da Lei Complementar n. 123/2006, destinação de itens reservados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, ainda que exista ao menos dois lotes (**Lote II - hematologia**, R\$ 60.480,00 e **Lote V – Coagulação**, R\$ 21.850,00) cujos valores são inferiores ao montante de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

59. O tratamento diferenciado em favor das microempresas e das empresas de pequeno porte encontra respaldo expresso da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

[...]

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte**, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. [nossos destaques no original]

60. Com o objetivo de conferir eficácia material à previsão constitucional, a LC n. 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, previu:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

[...]

61. No âmbito regional o Decreto estadual nº 21.675/2017/RO regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as Microempresas -ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, Microempreendedores Individuais - MEI e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Estadual, estabelecendo em seu artigo 6º e parágrafo único:

Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

Parágrafo único. Quando a aplicação do benefício não lograr êxito na licitação realizada na forma do caput, o processo poderá ser repetido, não havendo a obrigatoriedade da participação exclusiva de ME ou EPP.

62. Ao que se vê, estes diplomas legais estabeleceram prioridade na contratação de microempresas e de empresas de pequeno porte quando os itens da licitação não excedem R\$ 80.000,00.

63. Tal regra visa fomentar a participação de pequenos empreendedores na economia, a exemplo de pequenos produtores de hortifrúteis, minimercados, diminutas lojas de materiais de construção e papelarias.

64. Portanto, a ausência de previsão editalícia de itens reservados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte afronta o art. 170, IX, da Constituição Federal e os artigos 47 e 48 da LC n. 123/06 c/c Decreto Estadual nº 21.675/2017/RO.

3.2.6 Inconsistência quanto à despesa estimada

65. O valor estimado da licitação apresenta oscilação em quatro importâncias distintas, os quais somados isoladamente não resultam no mesmo saldo. Explica-se.

66. Inicialmente, **item 3.2** do edital estimou um total para contratação de **R\$ 3.390.013,67** (três milhões trezentos e noventa mil treze reais e sessenta e sete centavos), sendo R\$ 2.226.461,17 para o Lote 1 e R\$ 1.163.552,50 para o lote 2.

67. Após a retificação do edital o mesmo **item 3.2** passou a estimar o montante de **R\$ 4.353.974,00** (quatro milhões trezentos e cinquenta e três mil novecentos e setenta e quatro reais), uma diferença de quase um milhão de reais (R\$ 4.353.974,00 - R\$ 3.390.013,67 = R\$ 963.960,33). Tal valor dividido em 6 (seis) lotes de: R\$ 2.858.986,70; R\$ 60.480,00; R\$ 198.742,50; R\$ 181.260,00; R\$ 21.850,00 e R\$ 448.334,80, somam **R\$ 3.769.654,00**, valor esse que diverge da primeira e da segunda estimativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

68. Além disso, no anexo II-B - Planilha Referencial de Preços, o total geral dos 6 lotes resulta em R\$ 3.809.654,00 (três milhões oitocentos e nove mil seiscientos e cinquenta e quatro reais). Esse valor diverge da primeira e da segunda estimativa e, ainda, da soma dos lotes calculados em R\$ 3.769.654,00.

69. Como se vê, inexistente correlação entre o valor total estimado da contratação com a soma dos valores constantes nos itens isoladamente, devendo ser corrigido. Isso indica falha na gestão das aquisições do Cimcero, o que compromete os princípios básicos de uma boa governança no setor público³.

70. Por outro lado, a inconsistência de valor estimado da contratação viola o disposto no art. 3º, II e III, da Lei n. 10.520/2002, uma vez que compromete a elaboração das propostas dos licitantes, os critérios de habilitação em cada um dos lotes e ainda o parâmetro de eventual reajuste dos respectivos contratos originados.

71. Em regra, a formulação dos preços ofertados em cada lote leva em consideração o valor estimado pela Administração. A imprecisão na estimativa da contratação compromete a confecção de documento essencial na aferição da vantajosidade para o Poder Público.

72. Além disso, compromete o julgamento objetivo de eventual garantia apresentada nos moldes do art. 31, III, da Lei n. 8.666/93. Essa exigência, limitada a 1% (um por cento), tem como parâmetro a estimativa da despesa pretendida.

73. Constata-se também que o edital de Pregão n. 001/CIMCERO/2018, cujo objeto é idêntico ao que ora se analisa, foi considerado ilegal por este Tribunal de Contas em 12 de dezembro de 2018 (Acórdão AC2-TC 00865/18 - Processo n. 00554/18), por ofensa aos princípios da ampla competitividade, da economicidade e da eficiência. Foi ainda apontado, naquele caso, a limitação de 3 tradicionais cotações de preços como referencial para a licitação.

74. Naquela ocasião, foi determinado que a Presidente do CIMCERO adotasse medidas para evitar a reiteração das irregularidades, sob pena de responsabilização.

75. Contudo, o pregão sob análise também apresenta impropriedades formais. Tanto que subsidiaram a Decisão Monocrática 0185/2019-GPCPN, concessiva da tutela inibitória para a suspensão do certame.

76. Antes da presente apreciação, a Administração promoveu alterações editalícias sem atentar para as nuances que o caso requer, o que sobejou vícios incapazes de prosseguimento regular da licitação no estado em que se encontra.

77. Diante disso, vale registrar os esforços e a dedicação que esta Corte de Contas, na sua missão constitucional pedagógica, vem empreendendo para viabilizar um planejamento mais eficiente nas aquisições pelos órgãos governamentais do Estado, de forma a mitigar a tão

³ Princípios básicos de governança para o setor público: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e accountability.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

combatida gestão precária que reluta em não se orientar pelas regras do planejamento e da eficiência no trato da coisa pública.

4. CONCLUSÃO

78. Concluída a análise do edital de Pregão eletrônico (SRP) n. 004/CIMCERO/2019, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – CIMCERO, constata-se as seguintes irregularidades:

79. De responsabilidade de Gislaíne Clemente, CPF n. 293.853.638-40, presidente do CIMCERO e Adeílson Francisco Pinto da Silva, CPF n. 672.080.702-10), diretor da Divisão de Licitação:

a) Restrição indevida de competitividade, ao vedar, no item 12.6.1 do edital, a participação de empresas em recuperação judicial, em descumprimento ao disposto no art. 3º, §1º, I da Lei nº 8666/93 e o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (item 3.2.3 deste relatório);

b) Possível direcionamento à fabricante de equipamento em razão de demasiada especificação técnica do objeto, sem a demonstração da devida motivação, bem como, limitação e ampliação da capacidade de produção de equipamentos, sem demonstração da necessária relação com a efetiva necessidade/demanda dos municípios, contrariando o artigo 7º, inciso I, parágrafo 5 e artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I, ambos da Lei 8.666/93 (itens 3.2.3 e 3.2.4 deste relatório);

c) Ausência de previsão editalícia de itens reservados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, em afronta ao art. 170, IX, da Constituição Federal e aos artigos 47 e 48 da LC n. 123/06 c/c Decreto Estadual nº 21.675/2017/RO (item 3.2.5 deste relatório);

d) Inconsistência no valor previsto da contratação, em descumprimento do art. 3º, II e III, da Lei n. 10.520/2002 (item 3.2.6 deste relatório).

e) Ausência de demonstração da efetiva necessidade de insumos/equipamentos por cada município consorciado, para fins de justificar a viabilidade técnica da contratação, bem como para subsidiar a adequada formação de proposta de preços por parte de empresas interessadas, infringência ao art. 3º, I da Lei n. 10.520/02.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Propõe-se ao conselheiro relator:

a) **Determinar a audiência** dos responsáveis indicados na conclusão deste relatório, com fundamento no art. 40, inciso II, da LC nº 154/1996, c/c art. 30,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos

§1º, II do Regimento Interno do TCE/RO, para que, se assim o desejarem, apresentem, no prazo legal, as razões de justificativa que julgarem aptas a afastar as irregularidades apontadas, em observância ao postulado do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF);

b) Determinar aos responsáveis que mantenham a licitação suspensa até que sejam esclarecidos/afastados os apontamentos constantes neste relatório e emitida decisão conclusiva por esta Corte de Contas.

Porto Velho, 11 de setembro de 2019.

Nilton Cesar Anuniação
Auditor de Controle Externo
Matrícula 535

Supervisão:

Santa Spagnol
Auditora de Controle Externo
Coordenadora de Controle de Licitações e Contratos
Matrícula 423

Em, 12 de Setembro de 2019



NILTON CESAR ANUNCIÇÃO
Mat. 535
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 12 de Setembro de 2019



SANTA SPAGNOL
Mat. 423
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO V