PROCESSO:	3430/2023
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Ji-Paraná
SUBCATEGORIA:	Representação
ASSUNTO:	Possível inabilitação indevida da empresa E. R. P. do Lote 02 do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, deflagrado pela prefeitura municipal de Ji-Paraná/RO, com o fito de contratar serviços de higienização e limpeza das unidades administrativas e assistenciais (Hospital, Unidade de Pronto Atendimento e Unidades Básicas de Saúde) – Processo Administrativo n. 1- 4079/2022.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R$ 7.304.153,04.
RESPONSÁVEIS:	Isau Raimundo da Fonseca – CPF n. ***.283.732-** - prefeito municipal, e Gilmara de Andrade Alves - CPF n. ***.182.702-**, pregoeira.
RELATOR:	Conselheiro Paulo Curi Neto

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação[1], com pedido de tutela de urgência, protocolada pela empresa E. R. P. de Oliveira Comércio de Informática e Serviço de Apoio Administrativo LTDA., noticiando supostas ilegalidades em sua inabilitação durante a sessão do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023 (Proc. Adm. n. 1- 4079/2022), deflagrado pela prefeitura municipal de Ji-Paraná, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de higienização e limpeza das unidades administrativas e assistenciais (Hospital, Unidade de Pronto Atendimento e Unidades Básicas de Saúde), localizadas naquela municipalidade, subdividos em 04 (quatro) lotes, com valor total estimado para todos os itens de R$ 7.304.153,04.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

[1] ID 1512369.

2. Em regular marcha processual, os autos foram submetidos à apreciação da Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE para emissão de relatório preliminar[2], no qual concluiu-se pela ocorrência das seguintes irregularidades:

> Encerrada a análise técnica preliminar, conclui-se não prospera a alegação de inabilitação indevida da representante em relação ao Lote 2, tendo em vista a ausência de evidências quanto à irregularidade suscitada na peça inaugural. No entanto, após diligências empreendidas por esta unidade técnica em relação ao Lote 03 do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, aponta-se para a existência, em tese, da seguinte irregularidade e responsabilidade:
>
> 4.1. De responsabilidade da Gilmara de Andrade Alves (CPF n. ***.182.702-**), pregoeira por:
>
> a. Inabilitar indevidamente a empresa E.R.P. do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, pelo não preenchimento do item 9.11.1.2 do edital17 , referente aos requisitos de qualificação técnica (ID 1526627, pág. 14), apesar da licitante comprovar a execução de contrato(s) para prestação de serviços de limpeza hospitalar com o preenchimento de 10 (dez) postos de trabalho, ante a exigência de 4,8 postos de trabalho para os Lotes 01 e 03 expressa em edital, violando, em tese, os arts. 3º, caput, e 30, II, §1°, da Lei n. 8.666/93.

3. Deste modo, foi proposta ao relator a audiência dos agentes públicos para a apresentação de razões de justificativas, nos termos do art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 30, §1°, inciso II, do Regimento Interno do TCE/RO.

4. Por meio da DM-00020/24-GCPCN[3], o relator, conselheiro substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva, em substituição regimental ao conselheiro Paulo Curi Neto, **deferiu a tutela inibitória** apenas para suspender o andamento do PE 116/SUPECOL/PMJP/RO/23 em relação ao **lote 03**. Ademais, determinou, dentre outras medidas, a audiência da pregoeira, Senhora Gilmara de Andrade Alves, para que apresentasse alegações de defesa, juntando documentos que entendesse necessários para sanar a irregularidade a ela imputada.

5. Após as notificações de estilo, a responsável apresentou suas razões de justificativa sob o Documentos de n. 01329/24[4], por ela subscrito.

6. Em seguida os autos aportaram nesta unidade especializada, ocasião em que foi realizada consulta ao sistema SPJ-e a fim de verificar a existência de outras imputações em nome da responsável, com o objetivo de oferecer subsídios ao órgão julgador para o caso de

[2] ID 1530912.
[3] ID 1532452.
[4] ID 1542602.

eventual aplicação de sanção aos agentes, de forma que possa aferir eventual culpabilidade (art. 22, §2º e 3° da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

7. Por fim, esta unidade técnica registra que, em consulta ao sistema SPJ-e, não foram localizadas imputações neste Tribunal em desfavor Gilmara de Andrade Alves (CPF n. ***.182.702-**).

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Da análise de mérito – irregularidades apontadas na DM nº 00020/24/GCPCN

8. O conselheiro relator determinou a audiência da jurisdicionada para que apresentasse justificativa acerca da seguinte irregularidade constatada no PE 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023: **violação aos arts. 3º, caput, e 30, II, §1°, todos da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista a inabilitação indevida da empresa E. R. P. de Oliveira Comércio de Informática e Serviço de Apoio Administrativo Ltda. relativamente ao Lote 03 do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, sob a alegação de que a aludida sociedade empresarial não teria preenchido os pressupostos do item 9.11.1.2 do edital, referente aos requisitos de qualificação técnica, apesar da aludida licitante ter comprovado a capacidade técnica exigida para a execução dos serviços discriminados no aludido item**.

Razões de justificativa da Senhora Gilmara de Andrade Alves

9. Sustenta que a inabilitação da empresa representante quanto ao lote 03 foi devida, informando que realizou novas diligências junto à Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé/RO, a fim de demonstrar seu entendimento.

10. A pregoeira explica que, segundo carta de serviços/2021 (ID 1542603), o município de São Miguel do Guaporé tem apenas 6 (seis) postos/unidades de saúde, daí porque assevera que esta unidade técnica teria se equivocado ao concluir que o atestado de capacidade técnica emitido pela mencionada prefeitura teria atestado que a empresa representante possuía capacidade de atender 10 (dez) postos de saúde (parágrafo 48 do relatório preliminar de ID 1530912).

11. A representada assevera que a equipe técnica teria sido induzida em erro ao concluir pela demonstração, pela empresa representante, de anterior execução dos serviços licitados em 10 (dez) postos.

12. Salienta que não teve intenção de desconsiderar quantitativos ou áreas referentes aos códigos 1046489 e 1046490, como assinalou o relatório preliminar (parágrafo 67, ID 1530912), não tendo atuado com erro grosseiro. Acrescenta que não considerou as referidas áreas porque o município que emitiu o Atestado de Capacidade Técnica (ACT) não o fez.

13. Frisa que, em atenção ao princípio da vinculação ao edital e da publicidade, foram mantidas as especificações técnicas previstas pelo setor técnico de São Miguel do Guaporé

quando da expedição da ACT. Em síntese, argumenta que não poderia converter as produtividades por postos de trabalho, como realizado por este corpo instrutivo quando da realização do relatório preliminar (ID 1530912).

14. Ressalta ser frágil o entendimento de que a comprovação da capacidade técnica seria por posto de trabalho, e não por metro quadrado. Argumenta que o item 9.11.1.2. do edital, ao estabelecer o parâmetro para comprovação da capacidade técnica, previu que a empresa deveria demonstrar que prestou pelo menos 20% do quantitativo previsto para limpeza das **áreas especificadas no termo de referência**. Em razão dessa dicção, sustenta que o termo "área" se referiria a metros quadrados, e não a postos de trabalho, daí porque não poderia este corpo técnico utilizar o parâmetro "postos de trabalho" para aferir a qualificação técnica da empresa.

15. Por fim, informa que, em atendimento à decisão DM 00020/24-GCPCN (ID 1532452), a sessão pública se encontra suspensa até ulterior decisão.

Análise

16. Da análise dos presentes autos, verifica-se que o ponto elementar da defesa recai sobre a identificação da capacidade técnica para a prestação do serviço de limpeza hospitalar nas unidades de saúde de Ji-Paraná, especificamente o lote 3 previsto no edital do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023.

17. Isso porque, de acordo com o relatório preliminar elaborado por esta unidade técnica (ID 1530912), a pregoeira inabilitou indevidamente a empresa representante, em ofensa, em tese, ao disposto nos arts. 3º, caput, e 30, II, §1°, da Lei n. 8.666/93, visto que teria demonstrado sua capacidade técnica através do atestado apresentado (ID 1514134).

18. Acerca do assunto, destaca-se o ensinamento da doutrina especializada de Justen Filho quanto à qualificação técnico-operacional, como requisito referente à empresa que pretende executar o serviço licitado:

> A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, **participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública**. (Grifou-se). [5]

19. É relevante destacar que a doutrina especializada e a jurisprudência nacional do Tribunal de Contas da União – TCU alertam que a complexidade do conceito de qualificação técnica não autoriza o arbítrio administrativo, de maneira que as exigências técnico-operacional devem ser devidamente fundamentadas e pertinentes ao objeto licitado:

[5] *Apud* Thamay, Rennan Faria, K. et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. Disponível em: Minha Biblioteca, SRV Editora LTDA, 2021. P. 112. Acesso em 17/05/2024.

> Dada a heterogeneidade dos objetos licitados, o conceito de qualificação técnica afigura-se complexo e variável, a ser determinado caso a caso, com base nas circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado pretende atender com aquela contratação.
>
> A complexidade do conceito de qualificação técnica não implica, contudo, um livre espaço ao arbítrio administrativo. As exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, devem ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado.
>
> Não são admitidas, nesse contexto, exigências desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais.[6]
>
> **Acórdão 933/2011-Plenário (Relator: André de Carvalho)**[7]: A exigência de atestado de capacidade técnica deve ser justificável em razão do objeto licitado.

20. A partir desse entendimento, extrai-se a conclusão de que o essencial da análise da qualificação técnica é **averiguar a capacidade da empresa de executar o objeto a ser licitado, devendo a administração atuar de forma razoável em tal mister**.

21. No caso, o edital da licitação estabelecia que seriam habilitadas a participar do certame as empresas que demonstrassem "pelo menos 20% (vinte por cento) do quantitativo previsto para limpeza das áreas especificadas no Termo de Referência" (ID 1514128, p. 60). Este, por sua vez, dividiu os lotes a serem licitados por quantidade de postos de trabalho.

22. Assim, considerando que a finalidade principal da análise relativa à qualificação técnica reside em constatar se a empresa a ser contratada tem condição técnica de prestar o serviço contratado, esta unidade técnica entende que, à luz do princípio da razoabilidade, a capacidade técnica pode ser aferida tanto pela metragem quanto pelos postos de trabalho.

23. Note-se que, no caso, o próprio edital do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023 assegurava a realização de diligências pelo pregoeiro, com a finalidade de se certificar quanto

[6] Thamay, Rennan Faria, K. et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. Disponível em: Minha Biblioteca, SRV Editora LTDA, 2021. P. 112. Acesso em 17/05/2024.
[7] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY%253AJURISPRUDENCIA-SELECIONADA-22792%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue. Acesso em 17/05/2024.

à veracidade das informações e o atendimento da finalidade do atestado de capacidade técnica[8]. Tal possibilidade demonstra que, ao profissional responsável pela condução do certame, eram conferidas as ferramentas necessárias para identificar se a empresa possuía capacidade técnica para prestar o serviço licitado.

24. Inclusive, **o TCU orienta o gestor público a realizar diligências diante de atestados que não sejam dotados de clareza, demonstrando que a análise referente à qualificação técnica não pode ser engessada e deve atender à finalidade precípua de identificar se a empresa tem ou não a capacidade de prestar o serviço a ser licitado**:

> **Acórdão 1924/2011-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro)**[9]: As informações demandadas nos atestados a serem apresentados por licitantes, para o fim de comprovação de capacidade técnica, devem ser dotadas de clareza, sendo que, no caso de dúvidas, cabe ao gestor público valer-se da faculdade contida no § 3º art. 43 da Lei 8.666/1993, promovendo diligências, para saneamento dos fatos, se necessário.

25. Nessa linha, este corpo instrutivo, ao analisar as irregularidades noticiadas pela empresa representante e elaborar o relatório preliminar, aprofundou-se na análise do atestado de capacidade técnica expedido pela Prefeitura de São Miguel do Guaporé/RO (ID 1514134) em nome da empresa representante, esmiuçando suas informações, comparando-as com os dados do edital que regeu àquela contratação (PE n. 120/CPL/2021, ID 1514133).

26. É oportuno destacar que, em se tratando de limpeza hospitalar, a qual exige a disponibilização de equipe qualificada que assegure a higienização adequada e o cumprimento das normas sanitárias, é imprescindível uma visão completa e precisa da capacidade operacional da empresa.

27. No ponto, relembra-se que a empresa representante fora inabilitada para participar da licitação quanto ao lote 3 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023 por decisão da pregoeira (ID 1526627), que entendeu não ter restado demonstrada a capacidade técnica através do atestado de ID 1542607, emitido pela referida prefeitura de São Miguel do Guaporé/RO.

---

[8] 9.11.1.5. Na ausência dos dados indicados, antecipa-se a diligência prevista no artigo os documentos comprobatórios de atendimentos, quais sejam cópias de contratos, notas de empenho, acompanhados de editais de licitação, dentre outros. Caso não sejam encaminhados, o (a) pregoeiro (a) os solicitará no decorrer do certame para certificar a veracidade das informações e atendimento da finalidade do Atestado. (ID 1514128, p. 14).

[9] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A1924%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue. Acesso em 17/05/2024.

28. Após a insurgência da empresa representante quanto à sua inabilitação, este corpo técnico se valeu das prerrogativas constitucionais relativas à fiscalização das contas públicas previstas no art. 70 da Constituição Federal[10], ampliando o escopo fiscalizatório, tendo sido identificada irregular inabilitação da empresa representante apenas quanto ao lote 03 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023. Ou seja, esta unidade técnica considerou que a empresa representante havia logrado êxito em demonstrar capacidade técnica para participar da referida licitação quanto ao lote 03.

29. Para tanto, este corpo técnico realizou um comparativo entre as metragens informadas no atestado de capacidade desconsiderado pela pregoeira (ID 1542607) e o objeto do PE n. 120/CPL/2021, concluindo que foi irregular a inabilitação da empresa para o lote 03.

30. Inicialmente, foi considerado 20% da quantidade de postos de trabalho por cada lote do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, apontando-se os parâmetros mínimos para fins de demonstração da qualificação técnica exigidos no edital. A fim de evitar repetições desnecessárias, transcreve-se a seguir parte da análise preliminar realizada por este copo técnico (ID 1530912, p. 16), nos termos a seguir:

> Segundo consta do edital, em seu item 9.11.1.2, exige-se a comprovação de "pelo menos 20% (vinte por cento) do quantitativo previsto para limpeza das áreas especificadas no Termo de Referência".
>
> Em uma leitura apressada, poder-se-ia, até por conta da truncada redação adotada na mencionada cláusula, concluir que o percentual (de 20%) exigido diria respeito ao número de profissionais para limpeza das áreas ou mesmo ao quantitativo da metragem da área compreendida em contratos já firmados pela licitante.
>
> Ocorre que, em contraponto a esse inicial entendimento, a partir dos documentos/informações acostados os autos (v.g., termo de referência), observa-se que o procedimento licitatório objetivou a contratação de serviços de limpeza por número de postos de trabalho, e não por metragem quadrada (remete-se à figura 3, pág. 14).
>
> Tal entendimento pode ser inferido sobretudo porquanto **o custo estimado da contratação foi calculado com base no custo de cada posto de trabalho**, não tendo sido orçado o custo para limpeza do metro quadrado da unidade administrativa.

[10] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

> De outro lado, no termo de referência, **o metro quadrado apenas foi utilizado como parâmetro para o cálculo da produtividade mínima por servente** (ID 1514128, pág. 30-31), no entanto, sem especificar a metragem da área a ser limpa com seu respectivo custo. [...]
>
> Destaca-se que os **Anexos I, II e III do termo de referência** (ID 1514128, pág. 74-133) trouxeram o detalhamento das áreas a serem limpas, todavia o cômputo destas só foi utilizado para fins de obtenção do número de postos de trabalho necessários à prestação do serviço, uma vez que a composição do valor mensal do lote foi calculada com base no número de postos, independentemente da metragem de área a ser limpa.
>
> Dessa forma, para fins de qualificação técnica deve a licitante comprovar que executou contrato(s) para prestação de serviços de limpeza hospitalar com um mínimo de: (a) 3,6 postos de trabalho para o Lote 01 (b) 13,4 postos de trabalho para o Lote 02; e (c) 1,2 postos de trabalho para o Lote 03.
>
> Por logo, esta unidade técnica entende que, **neste aspecto, assiste razão à representante**, visto que, para o cálculo do quantitativo mínimo de 20% (vinte por cento), para fins de habilitação técnica, **deve ser utilizado como parâmetro a quantidade de postos a serem preenchidos** para limpeza das áreas especificadas em cada grupo/lote do termo de referência. (Grifos no original).
>
> [...]

31. Após, esta unidade instrutiva prosseguiu com a análise, debruçando-se especificamente sobre balizas traçadas pelo edital PE n. 120/CPL/2021, o qual originou o contrato de prestação de serviços celebrado entre a Prefeitura de São Miguel do Guaporé/RO e a empresa E. R. P. de Oliveira Comércio de Informática e Serviço de Apoio Administrativo LTDA.

32. Essa contratação, por sua vez, resultou no atestado de capacidade expedido pela mencionada prefeitura (ID 1542607) e que, no entender deste corpo técnico, foi útil de demonstrar a capacidade técnica da empresa E. R. P. para participar da licitação referente ao lote 03 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023.

33. Por oportuno, destaca-se a análise realizada por esta unidade (ID 1530912, p. 26):

> Em análise ao termo de referência alusivo ao PE 120/CPL/2021 (ID 1514133, pág. 50), verifica-se que para área operacional hospitalar crítica foi considerada uma produtividade de 350m², e para área operacional hospitalar não-crítica, uma produtividade de 550m².
>
> Nesse contexto, elencando o **item 1.1** uma área operacional hospitalar não crítica de 836.91m², considerando que a produtividade por posto de trabalho

> é de 550m², a empresa forneceu **02 postos de trabalho** para limpeza da referida área.
>
> Já o **item 1.2** identifica uma área operacional hospitalar crítica de 687,23m², sendo necessário o fornecimento de **02 postos de trabalho** para limpeza da referida área, tendo em vista a produtividade de 350m² de cada posto.
>
> Por sua vez, o referido **item 03 (códigos 1046483 a 1046488)** requer a prestação do serviço por meio de **06 postos de trabalho**, sendo 02 postos em área operacional hospitalar crítica (códigos 1046483 e 1046484), 02 postos em área operacional hospitalar semi-crítica (códigos 1046485 e 1046486), e 02 postos em área de circulação (códigos 1046487 e 1046488), a qual é considerada pelo termo de referência (ID 1514133, pág. 49) área hospitalar semi-crítica.
>
> Logo, por meio do ACT expedido pela Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé, houve a comprovação pela empresa E. R. P. de execução de contrato(s) para prestação de **serviços de limpeza hospitalar** com o preenchimento de **10 (dez) postos de trabalho**. (Grifos no orginal).

34. Pois bem.

35. Da análise da defesa apresentada pela pregoeira, **não foram identificados argumentos sólidos aptos a afastar a afastar a irregularidade apontada no relatório preliminar de ID 1530912 e, por consequência, a sua responsabilização**.

36. Inicialmente, a pregoeira assevera que o município de São Miguel do Guaporé/RO apenas teria 6 (seis) postos/unidades de saúde, de modo que seria inadequado o entendimento sustentado por esta unidade no sentido de que o atestado de capacidade técnica de ID 1514134 teria demonstrado a prestação dos serviços de limpeza hospitalar em 10 (dez) postos de trabalho.

37. Acerca desse argumento, é importante esclarecer que o termo "posto de trabalho" não é equivalente a "posto de saúde". O conceito de "posto de trabalho" é relativo às posições ou funções que serão desempenhadas pelos profissionais contratados pela empresa vencedora do processo licitatório. Ao especificar os postos de trabalho, a administração pública busca definir as necessidades e expectativas referentes à equipe que será contratada.

38. Nesse sentido, na planilha de custos e formação de preços relativa à UPA e ao Hospital Dr. Claudionor Couto Roriz – HDCCR constante no Edital que regeu o PE n. 116/SIPECOL/PMJP/RO/2023 (ID 1514128, p. 80, 88, 101, 110 e 130), o conceito de "posto" foi atribuído à quantidade de "funcionários".

39. Portanto, considerando que a expressão "posto de trabalho" não pode ser compreendida como sinônimo de "posto de saúde", não há equívoco na análise realizada por este corpo técnico quando da elaboração do relatório preliminar (ID 1514128), ao considerar que a

empresa representante demonstrou ter prestado o serviço de limpeza hospitalar em 10 (dez) postos de trabalho, estando devidamente habilitada para o Lote 03 da licitação em comento.

40. É relevante salientar que a afirmação de que o ACT expedido pela Prefeitura de São Miguel do Guaporé/RO demonstrou a capacidade para 10 (dez) postos de trabalho não se deu de forma aleatória. Conforme transcrito no parágrafo 34 deste relatório, esta unidade chegou a tal conclusão mediante a realização de conversão, considerando as metragens discriminadas no edital que regeu o PE n. 120/CPL/2021.

41. Ademais, é descabida a justificativa apresentada pela pregoeira quanto à desconsideração dos códigos 1046489 e 1046490 no cômputo das áreas demonstradas no ACT apresentado pela empresa representante. Segundo a pregoeira, ela não considerou as referidas áreas porque o município que emitiu o Atestado de Capacidade Técnica (ACT) não o fez.

42. Todavia, é importante ressaltar que, embora não estejam expressos os mencionados códigos no ACT rejeitado pela pregoeira para fins de habilitação quanto ao lote 03, tais áreas foram nele referidas indiretamente. Isso porque, como mencionado no relatório preliminar, o edital do PE n. 120/CPL/2021, quanto ao lote 3 (relativo à Secretaria de Saúde) previa itens em metros quadrados (1 e 2) e em postos de trabalho (3). Além disso, o edital explicitou, quanto ao lote 3, quais as áreas que o compunham, sendo que dentre elas constam as áreas com códigos n. 1046489 e 1046490 (ID 1514133, p. 43).

43. Por oportuno, revisitam-se os argumentos desta unidade técnica ao elaborar o relatório preliminar, acerca do aspecto em comento:

> Destaca-se que, para a pregoeira chegar ao quantitativo de 3.550,84m² em relação ao ACT da Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé, esta desconsiderou os quantitativos expressos no item 01 e item 02 do anexo I do Edital de PE n. 120/CPL/2021, o qual descreve o objeto a ser licitado no Lote 03 (conforme figura 6, colacionada acima), por se referirem a limpeza predial comum.
>
> De fato, como já elucidado acima, o **item 02 (Área Externa – código 1046491)** não deve ser considerado no cômputo do quantitativo mínimo para demonstração de aptidão técnica, eis que não se cuida de serviço de limpeza hospitalar.
>
> Contudo, o **item 1 (Áreas Internas – códigos 1046489 e 1046490)** elenca (a) uma área operacional hospitalar não-crítica de 836.91m² e (b) uma área operacional hospitalar crítica de 687,23m².
>
> Ainda, estabelece o termo de referência referente ao PE 120/CPL/2021, no item "2.9.7. DETALHAMENTO DAS ÁREAS" (ID 1514133, pág. 49):
>
> Figura 8 – Trecho do Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 120/CPL/2021, em que detalha as áreas a serem limpas.

HOSPITAL/LABORATÓRIO: Tipos de Áreas

Classificação de áreas/ambientes	Crítica	Semi-Crítica	Não Crítica
Áreas operacionais hospitalares – 12 horas – segunda a domingo	653,79m²	715,86m²	
Áreas operacionais hospitalares – 08 horas – segunda a sexta-feira	687,23m²		836,91m²
Áreas de circulação – 12 horas – segunda a domingo		410,27m²	
Áreas operacionais hospitalares – Período noturno - 12 horas – segunda a domingo	653,79	715,86m²	
Áreas de circulação – Período noturno - 12 horas – segunda a domingo		410,27m²	

Fonte: ID 1514133, pág. 49, do Processo 03430/23/TCE-RO.

Sendo assim, as áreas especificadas no **item 1** **(Áreas Internas – códigos 1046489 e 1046490)** devem ser levadas em consideração para fins de habilitação técnica, pois, conforme previsão expressa no edital e seus anexos, referem-se a serviços de limpeza hospitalar.

Logo, por meio do ACT expedido pela Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé, como já argumentado no item 3.3.3. deste relatório técnico, houve a comprovação pela empresa E. R. P. de execução de contrato(s) para prestação de **serviços de limpeza hospitalar** com o preenchimento de **10 (dez) postos de trabalho**, sendo esta licitante, ao que evidencia, dotada de habilitação técnica para prestar o objeto licitado dos itens 01 e 03 do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, considerando que, para isso, é necessária a comprovação do quantitativo mínimo de 4,8 postos de trabalho1.

Dessa forma, **há indícios de que a inabilitação da empresa E. R. P. para o Lote 03** do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, pelo não preenchimento do item 9.11.1.2 do edital14, referente aos requisitos de qualificação técnica, foi indevida.

Salienta-se que, referida inabilitação indevida, não se deu em virtude da interpretação dada pela pregoeira de que o cômputo do quantitativo mínimo para fins de qualificação técnica deveria ser por metragem da área a ser limpa, e sim, pelo fato de, na análise feita no ACT expedido pela Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé, a senhora Gilmara de Andrade Alves não ter considerado as áreas especificadas no **item 1 (Áreas Internas – códigos 1046489 e 1046490)** do anexo I do Edital de PE n. 120/CPL/2021 (ID 1514133, pág. 24) como áreas hospitalares e, portanto, aptas a atestarem aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado (serviços de limpeza hospitalar).

> Desse modo, ante a comprovação pela empresa E. R. P. de execução de contrato(s) para prestação de **serviços de limpeza hospitalar** com o preenchimento de **10 (dez) postos de trabalho**, e sendo necessária a comprovação do quantitativo mínimo de 4,8 postos de trabalho para habilitação nos Lotes 01 e 03 do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, infere-se que ocorreu inabilitação indevida da empresa E. R. P. do especificamente do Lote 3, violando, em tese, o art. 3º, caput, e 30, II, §1°, da Lei n. 8.666/93. (Grifos no original).

44. É oportuno esclarecer que, em nova análise à decisão da pregoeira que inabilitou a empresa representante para o lote 3 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP (ID 1526627, p. 6), verificou-se que, efetivamente, não foram consideradas as áreas do item 3 do lote 3 do PE n. 120/CPL/2021. Da leitura das razões da pregoeira, constata-se que foi utilizada tabela constante na página 52 do edital do PE n. 120/CPL/2021. Ocorre que a referida tabela está inserida no item 2.9.8., que trata de informações relevantes para o dimensionamento da proposta. Ou seja, trata de dados concernentes à produtividade, e não exatamente quanto ao objeto da licitação:

Imagem 01: decisão do recurso administrativo que inabilitou a empresa E. R. P. para participar do Lote 03 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023:

Estado de Rondônia
PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ
SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS E LICITAÇÃO SUPECOL

Diligenciado, **obtivemos acesso ao edital nº 120/CPL/2021 e seus anexos provenientes do atestado de capacidade técnica apresentado pela Recorrente**. Desta feita, **foi averiguado que o total da metragem e postos declarados pela Recorrente, não procedem com exatidão no supra edital e seus anexos,** uma vez que não é exclusivo de *"limpeza hospitalar"*, mas também de áreas administrativas. **Ou seja, conforme extraído do edital, a metragem correta de especialização em limpeza hospitalar é de 3.550,84m² e com um quantitativo de 06 (seis) postos conforme imagem extraída à fl. 52 do PE 120/2021:**

LOTE III – SEMSAU				
ITEM	DESCRIÇÃO	Und	Quant.	Produtividade da IN 05/2017
ÁREA INTERNA				
1	Piso Frio - ÁREA OPERACIONAL HOSPITALAR NÃO-CRÍTICA) - Produtividade 550 m²	m²	836,91	550 m²
2	Piso Frio - ÁREA OPERACIONAL HOSPITALAR CRÍTICA) - Produtividade 350 m²	m²	687,23	350 m²
ÁREA EXTERNA				
3	Pátios e áreas verdes com média frequência	m²	1.974,00	1800 a 2700 m²
POSTOS				
4	Postos	Postos	6,00	

Fonte: ID 1526627, p. 6.

45. Porém, o anexo I do edital do PE n. 120/CPL/2021 de São Miguel do Guaporé/RO, ao descrever o "quadro estimativo de preços/descrição do objeto" (ID 1514133, p. 23/26) previa claramente 3 itens, dois em metros quadrados (itens 1 e 2) e um em postos de trabalho (item 3), de modo que o atestado de capacidade técnica advindo do referido certame deve ser interpretado à luz dessas especificações.

46. No mais, é descabido o argumento apresentado pela pregoeira no sentido de que teria observado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório ao analisar o atestado de capacidade técnica expedido pela Prefeitura de São Miguel do Guaporé.

47. Isso porque, conforme já explicitado anteriormente, a análise da qualificação técnica não pode ser realizada de forma engessada, de modo que é plenamente possível realizar o comparativo entre os dados informados no atestado de capacidade técnica com as exigências do edital norteador da contratação relativa a esse atestado.

48. Pelo mesmo motivo, não prospera a alegação da pregoeira quanto à forma única de se analisar o item 9.11.1.2. do edital[11] do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023. Com efeito, embora o referido item estabeleça quantidade mínima das "áreas especificadas no termo de referência", não enseja a conclusão de que a análise poderá ser feita tão somente em metros quadrados.

49. Assim, **a análise empreendida por este corpo instrutivo quando do relatório preliminar, ao converter metros quadrados em postos de trabalho, tem total pertinência, razão pela qual o arrazoado defensivo não é hábil a afastar o entendimento desta unidade técnica**.

50. Como visto, trata-se de interpretação totalmente cabível à luz do princípio da razoabilidade, a fim de se atingir a finalidade principal da análise da qualificação técnica, que é averiguar a capacidade da empresa licitante de prestar o serviço a ser contratado.

51. Por esses motivos, esta unidade instrutiva mantém o entendimento quanto à ocorrência de erro grosseiro na conduta da pregoeira ao inabilitar a empresa representante para o lote 3 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP.

52. Como consequência, conclui-se como caracterizada a necessidade de responsabilizar a pregoeira, Senhora Gilmara de Andrade Alves, acerca da irregularidade consistente em inabilitar indevidamente a empresa E.R.P. do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, pelo

[11] 9.11.1.5. Na ausência dos dados indicados, antecipa-se a diligência prevista no artigo os documentos comprobatórios de atendimentos, quais sejam cópias de contratos, notas de empenho, acompanhados de editais de licitação, dentre outros. Caso não sejam encaminhados, o (a) pregoeiro (a) os solicitará no decorrer do certame para certificar a veracidade das informações e atendimento da finalidade do Atestado. (ID 1514128, p. 14).

não preenchimento do item 9.11.1.2 do edital, referente aos requisitos de qualificação técnica.

3.2. Responsabilização

53. Acerca da responsabilização, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que "*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*".

54. Com redação dada pela Lei n. 13.655/2018, o art. 28 é considerado verdadeiro marco legislativo, principalmente por passar a exigir a caracterização de erro grosseiro ou dolo para a responsabilização pessoal do agente.

55. Nesse contexto, o Decreto n. 9.830/2019, ao regulamentar a matéria em comento, estabeleceu no §1º do art. 12 o conceito de erro grosseiro:

> §1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

56. No caso, destaca-se que restou caracterizado o erro grosseiro na conduta da pregoeira ao inabilitar indevidamente a empresa para o lote 3 do PE n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/23, considerando-se ato administrativo culposo de natureza grave, visto que impediu a participação de empresa da licitação objeto de análise, bem como ensejou atraso na seleção pública, em razão da necessidade de ser obstado o andamento do certame por este Tribunal.

57. A respeito da conduta da pregoeira (não considerar as áreas especificadas no item 1 (Áreas Internas – códigos 1046489 e 1046490) do anexo I do Edital de PE n. 120/CPL/2021 (ID 1514133, pág. 24) como áreas hospitalares e, portanto, aptas a atestarem aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado), este corpo técnico considera que decorreu de elevada imperícia, assim entendido o agir sem a aptidão técnica ou profissional exigida, razão pela qual persistem os motivos para a sua responsabilização.

58. No ponto, ressalta-se que o §3º do art. 51 da Lei n. 8.666/9310[12] é impositivo no sentido de que a responsabilidade solidária do pregoeiro – como membro da comissão de licitação – somente seria afastada caso exista um registro de sua discordância quanto à decisão do gestor, o que não se constatou no presente caso.

[12] § 3o Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

59. Portanto, rejeitam-se as justificativas apresentadas pela responsável, mantendo-se a irregularidade identificada no relatório preliminar, bem como a responsabilização da pregoeira.

4. CONCLUSÃO

60. Após análise dos autos, conclui-se pela ocorrência das seguintes irregularidades no Pregão Eletrônico n. 116/SUPECOL/PMJP, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ji-Paraná/RO:

4.1. De responsabilidade da Senhora Gilmara de Andrade Alves (CPF n. *.182.702-**), na condição de pregoeira de Ji-Paraná/RO, por:**

a. Inabilitar indevidamente a empresa E.R.P. do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, pelo não preenchimento do item 9.11.1.2 do edital, referente aos requisitos de qualificação técnica (ID 1526627, pág. 14), apesar da licitante comprovar a execução de contrato(s) para prestação de serviços de limpeza hospitalar com o preenchimento de 10 (dez) postos de trabalho, ante a exigência de 4,8 postos de trabalho para os Lotes 01 e 03 expressa em edital, violando, em tese, os arts. 3º, caput, e 30, II, §1°, da Lei n. 8.666/93.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Ante o exposto, propõe-se:

a. Julgar parcialmente procedente a presente representação formulada pela empresa E. R. P. de Oliveira Comércio de Informática e Serviço de Apoio Administrativo LTDA. em face do ato irregular ocorrido na condução do Pregão Eletrônico n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, Processo Administrativo n. 1- 4079/2022, perpetrados pela pregoeira, Gilmara de Andrade Alves, materializado pela indevida inabilitação da referida empresa quanto ao **lote 3**, em afronta aos arts. 3º, caput, e 30, II, §1°, da Lei n. 8.666/93;

b. Julgar ilegal o ato que inabilitou a empresa E.R.P. de Oliveira Comércio de Informática e Serviço de Apoio Administrativo LTDA no **lote 3** do Pregão Eletrônico (PE) n. 116/SUPECOL/PMJP/RO/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ji-Paraná/RO;

c. Revogar os efeitos da tutela concedida por meio da DM-00020/24-GCPCN-Tutela Inibitória (ID 1532452), autorizando o prosseguimento do certame e determinando, quanto ao **lote 3**, o retorno à fase de habilitação, a fim de reparar o erro praticado pela pregoeira, oportunizando-se, por logo, que a representante seja habilitada, nos termos do art. 43, I, com comprovação da adoção da medida à Corte de Contas;

d. Multar a Sra. Gilmara de Andrade Alves (CPF n. ***.182.702-**), na condição de pregoeira, consoante art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

a. Dar conhecimento aos interessados da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

b. Arquivar os autos após os trâmites regimentais.

Porto Velho, 11 de junho de 2024.

Elaboração:

VALENTINA MARIA ÁLVAREZ CATALÁN

Auditora de Controle Externo - Matrícula 627

Revisão:

WHERLLA RAISSA PEREIRA DO AMARAL

Auditora de Controle Externo – Matrícula 616

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS

Auditora de Controle Externo - Matrícula 518

Coordenadora de Instruções Preliminares – CECEX 7

Em, 11 de Junho de 2024

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.

WHERLLA RAISSA PEREIRA DO NASCIMENTO
Mat. 516

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 11 de Junho de 2024

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