

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 512/2022/SMS.G, cujo objeto é a contratação de serviços de locação de veículos.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Relatório Conclusivo de Representação apresentada pelo **Sr. Adriano de Souza Lustosa** (peça 1), em face do Pregão Eletrônico nº 512/2022/SMS.G, cujo objeto é a contratação de prestação de serviços de locação de veículos com motorista, combustível e manutenção, com GPS, rádio de comunicação ou telefone móvel, de quilometragem livre, com previsão de garantia contratual para suprir as necessidades do sistema municipal de vigilância em saúde da Secretaria Municipal de Saúde (COVISA, UVIS e CRS) (SEI nº 6018.2021/0073060-8).

O Pregão Eletrônico nº 512/2022/SMS.G, publicado no DOC em 09.06.22, pg. 80, previa abertura da sessão pública, para o dia 04.07.22, às 9h.

Todavia, em 06.07.22, foi publicado no DOC, à pg. 116, comunicação de adiamento *sine die* da sessão de abertura do pregão, em face da impugnação apresentada pela empresa GW Transportes Inteligentes Eireli.

Conforme publicação no DOC de 12.07.22, pg. 115, foi autorizada a reabertura do pregão eletrônico, com a aprovação de um novo edital (peça 27) e designada sessão pública para o dia 02.08.22.

Logo após, foi publicada no DOC de 30.07.22, pg. 107, nova suspensão do certame para alteração desse Edital. Em publicação do DOC de 10.08.22, pg. 95, foi **remarcada a abertura da licitação para 30.08.22, às 09h**, com a publicação de novo edital, que juntamos à peça 41.

A Auditoria elaborou o Relatório Conclusivo referente a esta Representação (peça 29) e, na ocasião, concluiu pela procedência dos subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.5, e pela improcedência dos subitens 2.4, 2.6 e 2.7, sendo considerados solucionados os subitens 2.1 e 2.3 decorrente da publicação do edital constante à peça 27.

Na manifestação de peça 42, considerando os esclarecimentos prestados pela Origem (peças 37/38) e a republicação do edital à peça 41, dos pontos inicialmente procedentes, foram considerados solucionados os subitens 2.1, 2.3 e 2.5, restando pendente o subitem 2.2.

A Origem apresentou nova manifestação às peças 50/53, em resposta ao ofício de peça 44.

Em atendimento ao determinado à peça 55, considerando a manifestação apresentada pela Origem, passamos a análise da documentação acrescida face ao ponto pendente de solução.

2. ANÁLISE

2.1. Ausência indevida de fracionamento do objeto (art. 23, § 1º, da lei nº 8.666/93), porquanto encontra-se agrupada a locação de 359 veículos com motoristas para atendimento a 7 regionais distintas da SMS, em 01 (um) único lote (Subitem 2.2 da peça 29)

Manifestação da SMS (Peça 53, fls. 01/02)

[...]

A COVISA, dentro de suas atribuições técnicas e legais, atua na vigilância e prevenção de mais de cinquenta agravos e doenças, as quais apresentam-se em diferentes cenários epidemiológicos, com estratificações geográficas e temporais bastante dinâmicas e distintas. Em outras palavras, cabe a esta Coordenadoria monitorar diversos indicadores e determinar as medidas necessários para o controle. O gerenciamento centralizado e com uma única contratada gera a possibilidade de alocação de recursos de forma rápida, essencial para o desenvolvimento das ações desta COVISA.

Conforme já explicado o perfil temporal das diversas doenças é mutável, por exemplo, as doenças respiratórias, como as causadas pelos vírus Influenza, ocorrem em maior incidência nos meses de maio a agosto. Já as arboviroses transmitidas pelo *Aedes aegypti*, como a dengue, são mais incidentes entre janeiro e junho. Para muitas dessas doenças e agravos, ainda, há padrões gregários de ocorrência, em que ao mesmo tempo diferentes regiões estão enfrentando surtos e com ações de controle e prevenção sendo deflagradas ao mesmo tempo, o que exige a mobilização de recursos centralizados, no modelo

denominado de Força Tarefa.

O recente combate à covid-19 e à febre amarela são exemplos disso. Durante a ocorrência das epizootias (casos de febre amarela em primatas não-humanos), a COVISA precisou deslocar constantemente servidores de seus níveis centrais da organização administrativa e executiva para às áreas periféricas da cidade, onde esses eventos estavam ocorrendo, para fazer bloqueios de imunização e atividades de eliminação de criadouros e controle de mosquitos vetores.

Durante as ações desenvolvidas para controle da febre amarela no intervalo de poucos dias foi necessário deslocar mais de 500 agentes de controle de endemias das regiões leste e sul, por exemplo, para atuarem na região norte da cidade, onde a explosão de casos caracterizou risco eminente à população.

Muito embora no edital se estabeleça o quantitativo de carros para cada região, o que poderia induzir o entendimento que a contratação por lotes seria a mais adequada, isto na realidade se contrapõe.

Além das ações emergenciais já citadas os carros que esta Coordenadoria quer contratar serão empregados nas ações rotineiras, como bloqueios nos casos de meningite ou vistorias sanitárias realizadas em diversos tipos de atividade que podem variar desde da inspeção de um pequeno comércio varejista de alimentos até a inspeção de uma indústria farmacêutica.

Quando mencionamos sobre o gerenciamento e contratação central, na realidade estamos estabelecendo o uso racional dos recursos que podem ser alocados de acordo com a necessidade e conveniência da Administração., em atendimento a princípios básicos da Administração Pública, sendo que esta Coordenadoria tem particularidades que não são observadas em outros serviços municipais.

O uso racional destes recursos justifica a contratação de empresa única para realizar os serviços. A contratação de empresa única propicia a possibilidade de realocação de recursos para regiões onde se observa alteração de demandas, seja em caráter temporário ou permanente. Ou seja, carros originalmente indicados para determinada região podem ser transferidos para outras em caráter definitivo devido a alterações das demandas.

Apenas não podemos deixar de mencionar, que a contratação oriunda deste pregão, pela legislação atual, pode ser prorrogar pelo período de até 05 (cinco), tempo este mais do que necessário para mudança do perfil epidemiológico da cidade. O remanejamento só será viável caso seja uma única empresa a ser contratada.

No relatório já mencionado a analista cita que esse empecilho poderia ser superado se estivesse especificado no contrato, no entanto coloquemos uma situação prática, ou seja o remanejamento de carros de forma definitiva de uma região da cidade para outra, da sul para norte ou vice versa, como já ocorreu.

Teríamos nesse caso, empresas diversas prestando o mesmo serviço para o mesmo contratante na mesma região, fato este que poderia acarretar sobreposição de serviços, ou sua inadequada execução, inclusive gerando dificuldades na aplicação de eventual penalidade.

Esta COVISA, não afirma que teria dificuldades em gerenciar vários contratos, mas sim ter a possibilidade de ter uma sobreposição de serviços, ocasionando desperdício dos recursos finitos.

A corroborar nossas afirmativas juntamos a esta manifestação relatórios produzidos observando-se a disseminação temporal de algumas patologias, pelas diversas regiões da cidade (SEI 069285668 e 069285857).

Isto demonstra de forma inequívoca a necessidade do controle total dos recursos, com as devidas destinações.

Reiteramos que a governabilidade para gerenciamento dos carros propiciada pela contratação de uma única empresa, também é sustentada pela situação epidemiológica mutável. [...] (sem grifos).

Análise da Coordenadoria

A Origem não trouxe informações que alterem o entendimento da Auditoria.

A alegação de eventual sobreposição de serviços em caso de fornecedor prestar serviço em outra região pode e deve ser regulamentada pelo edital, com a definição clara, objetiva e precisa dos itens que compõem o objeto do certame, não constituindo óbice para a prestação e o gerenciamento dos serviços.

Dessa forma, possíveis inconvenientes não podem ser impeditivos de um parcelamento contratual, não só possível, mas obrigatório pela legislação e pelo entendimento já sedimentados dos Tribunais de Contas. Como pontuado por esta Auditoria em seu Relatório Conclusivo, “eventuais dificuldades técnicas para o gerenciamento do serviço, dentro da estrutura administrativa da COVISA não podem ser empecilho para a divisão do objeto da licitação em mais de um item, conforme dispõe o Enunciado nº 353 do TCU” (Peça 29, fl. 6):

O risco de eventuais problemas na integração de serviços contratados separadamente, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 247).

Uma formatação que não preveja o parcelamento de prestações divisíveis deve ser tecnicamente justificada, o que não ocorreu no presente caso.

De fato, o art. 23, §1º, da LF nº 8.666/93, estabelece que o parcelamento do objeto da licitação **deve** ocorrer nos casos de serviços divisíveis, desde que as parcelas sejam técnica e economicamente viáveis. (grifo nosso).

Reiteramos redação expressa na súmula 247 do TCU:

É **obrigatória** a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifo nosso).

Conforme julgado no TC 012612/2018, de relatoria do Exmo. Conselheiro Maurício Faria, a motivação é essencial para a escolha da Administração de reunir o objeto em apenas 1 lote:

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SMS. Locação de veículos com motorista, combustível e quilometragem livre. 1. É pertinente a escolha por um único lote, desde que motivada. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime. (TC 012612/2018, 3.079ª Sessão Ordinária, 11.12.2019)

Importante ressaltar que até o momento não consta qualquer estudo ou fundamentação técnica no processo administrativo de modo a comprovar a inviabilidade técnica ou a perda da economia de escala, na hipótese do fracionamento do objeto da licitação. Assim, carece de motivação a escolha da Administração por concentrar o objeto em apenas 1 lote.

Igualmente, pode-se ponderar que no caso da contratação pretendida, em lote único, qualquer situação de descumprimento contratual se transformaria em uma situação de inadimplência generalizada por parte da vencedora da única parcela licitada.

O Relatório Conclusivo da Auditoria ainda trouxe informações relevantes sobre a competitividade do Certame e a exclusão de participação de micro e pequenas empresas, que

igualmente não foram abordadas na manifestação ora apresentada pela Origem.

Note-se ainda que a redistribuição de veículos, obedecendo a critérios epidemiológicos, não foi detalhada, determinada ou especificada no Edital ou Termo de Referência.

Assim, é ratificada a conclusão da Auditoria no subitem 2.2 da peça 29, pela **procedência** deste ponto.

3. CONCLUSÃO

Ratificamos a **parcial procedência** da Representação em relação ao edital inicialmente divulgado pela SMS (peça 03), sendo considerados improcedentes os subitens **2.4, 2.6 e 2.7**, e procedentes os subitens **2.1, 2.2, 2.3 e 2.5** da Peça 29.

Ressalte-se que, com a publicação do edital constante à Peça 27, a Auditoria considerou solucionados os subitens **2.1 e 2.3** do Relatório Conclusivo, sendo tal situação mantida com o novo edital publicado pela Origem (Peça 41).

Acrescente-se que, no edital republicado (Peça 41), a Origem solucionou a irregularidade referente ao subitem **2.5, permanecendo, assim, irregularidade apontada no subitem 2.2 do relatório conclusivo** (Peça 29).

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

Em 30.08.22

DOUGLAS R. O. FRANCO
Agente de Fiscalização

RAÍSSA BRANCO GRIZZE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 7

De acordo, em

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle IV