TC nº 72-002.298.14-25

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. AHM. Serviço de limpeza técnica hospitalar. Fracionamento e condições de habilitação em razão de características específicas justificados pela Origem. ACOLHIDO. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Arts. 3º, § 1º e 23, §1.º, Lei 8.666/93.

2.880ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 01/12/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Edital do Pregão Presencial 004/2014.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Autarquia Hospitalar Municipal que adote providências para:

a) Utilizar, como regra, a modalidade eletrônica do pregão, pois estudos comprovam o aumento da competitividade e a diminuição de riscos de conluios entre licitantes.

b) Empreender estudos sobre qualificações técnicas que devem ser preenchidas para a boa execução dos serviços, verificando-se a possível diminuição das exigências de certificações e registros a serem apresentados pelos licitantes.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" FÁBIO COSTA COUTO FILHO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de julho de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 72-002.298.14-25, no qual foi realizado o acompanhamento do Edital de Pregão Presencial n° 004/2014 da Autarquia Hospitalar Municipal, do tipo menor preço global anual por item, que tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviço de limpeza técnica hospitalar; desinsetização, desratização, descupinização, jardinagem e conservação do jardim (área verde); limpeza de caixas d'água e reservatórios, com fornecimento de mão de obra, materiais de consumo, máquinas e equipamentos, nas áreas internas e externas, de unidades pertencentes à AHM (Hospitais Alípio Correa Neto, Waldomiro de Paula, Tide Setúbal, Mario Degnni, Arthur Ribeiro de Saboya e Pronto Socorro Municipal de Perus), pelo valor mensal estimado de R$ 31.512.513,70.

Manifestou-se inicialmente a Auditoria apontando as seguintes irregularidades:

a) Ausência de justificativa para divisão do objeto em apenas dois itens e concentração de mais unidades destinatárias dos serviços em apenas um deles;

b) Falta de justificativa/autorização para a não adoção de pregão na forma eletrônica;

c) Fragilidade na pesquisa de preços e necessidade de esclarecimentos quanto à falta de previsão de carga horária e de horário específico para a realização dos serviços;

d) Previsão insuficiente de reserva orçamentária;

e) Permissão de participação de cooperativas, contrária à previsão do Decreto Municipal nº 52.091/2011, que expressamente veda a

participação das cooperativas em licitação de serviços de limpeza técnica hospitalar;

f) Exigências descabidas para fins de qualificação técnica: subitens 8.3.3.2 e 8.3.3.7 (registro no CREA), subitem 8.3.3.8 (registro da empresa licitante no COREN), subitem 8.3.3.6 (relação de endereços da empresa e indicação de instalações e do aparelho administrativo e técnico) e subitem 8.3.3.9 (Licença emitida pela Divisão de Controle de Produtos Químicos, Coordenação Geral de Polícia e Repressão a Entorpecente do Departamento da Polícia Federal);

g) Ausência de justificativa para a obrigatoriedade de comprovação, por meio de atestados, da realização de visitas técnicas nas Unidades e falta de amparo legal para exigir que essas sejam realizadas por profissional registrado no COREN;

h) Incorreção na sequência numérica de itens do edital (item 3.3.8).

Considerando que os apontamentos feitos pela Auditoria recaiam sobre elementos do Edital que poderiam afetar o preço, restringir a participação de interessados no certame e até mesmo impedir uma adequada execução contratual, determinei, em juízo cautelar, a suspensão do procedimento licitatório. Tal decisão foi levada a Plenário na 2.754ª. Sessão Ordinária, realizada a 23 de julho de 2014, sendo referendada por unanimidade.

Intimada a Origem, esta se manifestou sobre os apontamentos trazidos pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle da seguinte forma:

a) A divisão do objeto em apenas dois lotes atendeu a requisitos de viabilidade técnica e econômica, pois havia dois contratos vigentes à época da licitação exatamente com a mesma divisão, assim se a licitação para um dos itens não fosse bem sucedida, o contrato vigente poderia ser mantido;

b) Não existem óbices no Município de São Paulo para a realização de procedimento licitatório na modalidade pregão presencial e a autorização do titular do órgão está implícita no despacho autorizatório do certame;

c) A Administração buscou realizar pesquisa de preços mais ampla, mas apenas 4 empresas responderam ao apelo;

d) O Anexo I do edital prevê que a empresa deverá manter seus empregados 24 horas por dia nas dependências dos Hospitais e Pronto Socorro, o que corresponde à carga horária;

e) A limitação orçamentária impede que a Autarquia Hospitalar Municipal faça a reserva necessária, mas afirma que, após a homologação do certame, a despesa será devidamente reservada e empenhada;

f) A participação de cooperativas no certame é possível, em razão do previsto na Lei Municipal n.º 15.944/13;

g) O único equívoco nas exigências de qualificação foi em relação ao registro no CREA, sustentando que os demais registros (COREN, CRQ e Polícia Federal) são indispensáveis;

h) A exigência de que a vistoria seja realizada por profissional com registro no COREN será excluída do edital.

Retornando os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, esta considerou que a Origem somente informou providências em relação à exigência indevida de inscrição no CREA e realização de visita por profissional com registro no COREN, mantendo-se, assim, todas as demais impropriedades.

À vista da manifestação da Auditoria, determinei nova expedição de ofício à Origem, para que fossem tomadas providências para a superação das irregularidades, pois as justificativas apresentadas não foram consideradas aptas a superar os apontamentos que levaram à suspensão do certame, em especial quanto à pesquisa de preços, que sequer considerou os dados constantes do CADTERC.

A Autarquia Hospitalar Municipal respondeu afirmando que os dados disponíveis no CADTERC não eram aplicáveis à realidade enfrentada por suas unidades. Informou, ainda, que estava revendo seus descritivos técnicos de Higienização Hospitalar, então a contratação pretendida pelo certame seria firmada por apenas 12 meses, quando novo certame seria lançado, com descritivos já revistos.

Novamente tornados os autos à Auditoria, esta manifestou-se afirmando que a documentação acrescida aos autos não modificou suas conclusões anteriores, ratificando que ainda remanesciam as impropriedades apontadas no edital e no procedimento licitatório.

Em seguimento da instrução, a Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou que o despacho de abertura do certame supria a autorização prévia para o processamento da licitação na modalidade presencial. Asseverou, também, que a previsão orçamentária insuficiente também poderia ser acolhida em caráter excepcional. Todavia, quanto aos demais apontamentos de

irregularidade, acompanhou o entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, de que o certame não possuía condições de prosseguimento.

Nova intimação da Origem foi processada, tendo a Autarquia Hospitalar Municipal mantido seu entendimento e reiterado seus argumentos quanto à divisão do objeto, à modalidade presencial do pregão, à pesquisa de preços e às exigências de qualificação. Todavia, prontificou-se a realizar reserva orçamentária do valor total da contratação para o exercício e vedar a participação de cooperativas no certame.

A Auditoria considerou que as providências informadas eram insuficientes para superar as impropriedades apontadas, permanecendo os apontamentos quanto à divisão do objeto, à modalidade presencial do pregão, à pesquisa de preços, às exigências de qualificação e à obrigatoriedade de comprovação, por atestado, de realização das visitas técnicas. Além disso, apontou inconsistências nos itens 3.4, 8.2.7.1 e 8.3.3 da minuta de edital apresentada.

Considerando o possível prejuízo da não retomada da licitação, em face da proximidade da data base da categoria, bem como as modificações empreendidas no edital, que definiram o horário de prestação de serviços pela contratada, alteraram as previsões sobre a realização de vistoria técnica e vedaram a participação de cooperativas, revoguei a determinação de suspensão, permitindo a retomada do pregão, desde que cumpridas as alterações informadas pela Origem. O ato revogatório foi referendado pelo Pleno desta Corte, por unanimidade, por ocasião da 2.789ª. Sessão Ordinária, realizada aos 4 de fevereiro de 2015.

Tendo sido dada continuidade ao certame pela Autarquia Hospitalar Municipal, a Auditoria manteve seu posicionamento, considerando que o edital publicado com correções apenas superou os pontos relacionados à carga horária dos serviços e à inconsistência dos subitens 3.4 e 8.2.7.1 do Edital.

Seguindo a instrução, a Assessoria Jurídica de Controle Externo posicionou-se pelo não acolhimento do edital do Pregão Presencial, por remanescerem os apontamentos constantes dos itens 4.1 e 4.6 do Relatório de Auditoria, consistentes, respectivamente, na divisão do objeto em apenas dois lotes e nas exigências de qualificação técnica consideradas impróprias.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pleiteia o acolhimento do edital, argumentando que as opções do órgão licitante estavam respaldadas em premissas tecnicamente válidas. Acrescenta que ainda que tais premissas fossem consideradas insuficientes, a prática demonstrou que nenhum prejuízo houve à competição, pois diversas empresas participaram do certame,

sem impugnar os critérios estabelecidos pela Autarquia Hospitalar Municipal. Subsidiariamente, por não vislumbrar dolo, culpa ou má-fé dos agentes públicos envolvidos, pleiteia o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais da avença.

Encerrando a instrução processual do expediente analisado, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento do edital do Pregão Presencial, acompanhando o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo de que restaram configuradas as infringências relativas à divisão do objeto em apenas dois lotes e às exigências de qualificação técnica restritivas.

É o relatório.

V O T O

Realizada minuciosa instrução processual nestes autos de acompanhamento de edital, com várias manifestações da Autarquia Hospitalar Municipal e dos Órgãos Técnicos desta Corte, estes consideraram que mesmo com as alterações promovidas pela Origem, dois pontos não superados restaram e deveriam conduzir ao não acolhimento do edital do Pregão Presencial n.º 004/14. Estes pontos se referem à divisão do objeto em apenas dois lotes e às exigências de qualificação técnica impertinentes, que passo a examinar.

Começando pela divisão dos lotes do objeto licitado, verifica-se que a licitação se destinava à contratação dos serviços de limpeza de 5 (cinco) hospitais e um pronto-socorro. O primeiro item da licitação era composto por 4 (quatro) hospitais municipais (Alípio Correa Neto, Tide Setubal, Waldomiro de Paula e Mário Degnni) e o segundo item por 1 (um) hospital municipal (Artur Ribeiro de Saboya) e um pronto socorro municipal, localizado em Perus.

A respeito do fracionamento do objeto licitatório, o dispositivo de regência é o art. 23, §1.º, da Lei Federal n.º 8.666/93, que prevê que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Do ponto de vista técnico-econômico, as seis unidades licitadas possuem estruturas próprias e endereços diversos, sendo possível concluir que seria técnica e economicamente viável prever um número maior de itens, o que seria benéfico para fins de aumento da potencial competitividade do certame.

Todavia, a Origem apresentou justificativa que deve ser levada em consideração. A Autarquia Hospitalar Municipal demonstrou que os contratos à época vigentes possuíam a mesma divisão de lotes prevista no edital do pregão analisado e esclareceu que adotou idêntico fracionamento de unidades prevendo que se um dos itens fosse fracassado, seria possível aditar a contratação vigente e evitar a descontinuidade dos serviços de limpeza, de natureza essencial para que os serviços de saúde prestados à população pudessem continuar.

Desse modo, é possível reputar que a cautela adotada pela Origem não é desarrazoada e pode ser considerada hábil a afastar a falha apontada.

Assim, superada a primeira questão, cabe verificar o ponto restante, relativo à pertinência das exigências de qualificação técnica constantes do edital.

De fato, a Lei Federal n.º 8.666/93, art. 3.º, §1.º, veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Até porque a competitividade é fator primordial para o atingimento da principal finalidade da licitação, que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No entanto, a competitividade não pode ser realizada de forma dissociada dos demais fatores que incidem em uma licitação, de acordo com o objeto licitado. E, no caso em tela, a Origem trouxe justificativas para todas as condições de habilitação em razão de algumas características específicas assumidas pela limpeza em áreas hospitalares. Ou seja, as exigências constantes do edital refletiam especificidades do serviço a ser prestado, não se afigurando desarrazoadas.

Tanto não foram excessivas as exigências que acorreram várias empresas ao pregão, no total de cinco, em cada um dos lotes, o que demonstra que não houve prejuízo à competitividade do certame, sendo preservada a finalidade da previsão legal que veda as cláusulas restritivas, qual seja, de não estabelecer barreiras à ampla participação de interessados e garantir a competitividade na disputa.

Diante do exposto, **ACOLHO** o edital do Pregão Presencial n.º 004/2014, **DETERMINANDO À ORIGEM** que adote providências para:

a) utilizar, como regra, a modalidade eletrônica do Pregão, pois estudos comprovam o aumento da competitividade e a diminuição de riscos de conluios entre licitantes;

b) empreender estudos sobre qualificações técnicas que devem ser preenchidas para a boa execução dos serviços, verificando-se a possível diminuição das exigências de certificações e registros a serem apresentados pelos licitantes.