TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ____

DENÚNCIA N. 1007395

Denunciante: Gente Seguradora S/A

Denunciada: Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS Circuito das Águas do Sistema Microrregional de Saúde de São Lourenço

Responsáveis: Márcio Alexandre e Janaína Aparecida Rabelo Pires

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA PROPOSTA. EXIGÊNCIA DE REQUISITOS DE HABILITAÇÃO SEM PREVISÃO LEGAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, nos termos do §1º do art. 30 da Lei n. 8.666/93.

2. A exigência de apresentação de declaração de que a licitante é especializada em prestar os serviços constantes na descrição do objeto licitado, uma vez que não está prevista no rol dos documentos de habilitação discriminados no art. 27 da Lei n. 8.666/93, ofende o disposto na norma legal e restringe o caráter competitivo do certame.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
16ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 23/05/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Gente Seguradora S.A, em que são apontadas possíveis irregularidades na condução do Processo n. 30/16, Pregão Presencial n. 15/16, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS Circuito das Águas de São Lourenço, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços no ramo de seguros, para assegurar os veículos pertencentes ao consórcio, com cobertura total, no valor máximo de 41.000,00 (quarenta e um mil reais).

Alega a denunciante, em síntese, que fora equivocadamente inabilitada no certame, tendo sua proposta de preços desclassificada, por vício formal, que consistiu na não apresentação de declaração nos termos exigidos no item 2.6.3, Anexo II, do edital. Assevera, ainda, que não deixou de apresentar tal documento, apenas apresentou-o juntamente com a proposta e não separadamente, como exigia o referido item do ato convocatório.

A documentação foi recebida como denúncia em 09/02/17 (fl. 62).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605

Em face da intimação de fl. 64, os responsáveis prestaram esclarecimentos às fls. 71/391.

Ato contínuo, a Unidade Técnica analisou os fatos relatados na denúncia (fls. 396/401), concluindo pela procedência das alegações, em razão da exigência ser restritiva ao caráter competitivo do certame.

O Ministério Público de Contas manifestou-se às fls. 403/403v, pela citação dos responsáveis para que apresentassem defesa acerca da irregularidade constante na denúncia.

A citação dos Senhores Janaína Aparecida Rabelo Pires e Márcio Alexandre, respectivamente, pregoeira e presidente do Consórcio Intermunicipal de São Lourenço, foi determinada à fl. 404 e realizada às fls. 405/406, com a apresentação de defesa da pregoeira às fls. 409/423 e seguidamente do presidente às fls. 424/428.

Em exame da defesa, a Unidade Técnica concluiu pela exclusão da responsabilidade do Senhor Márcio Alexandre, opinando pela responsabilização da Senhora Janaína Aparecida Rabelo, pregoeira à época, pela falha apontada (fls. 430/435).

Em 18/02/19, foram os autos a mim redistribuídos, nos termos do art. 115 do Regimento Interno desta Corte (fl. 437).

Às fls. 438/439, manifestou-se conclusivamente o *Parquet* de Contas, ratificando em parte o posicionamento do Órgão Técnico, e opinando pela procedência do apontamento objeto da denúncia, com aplicação de multa a ambos os responsáveis, nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A denunciante argumentou que apresentara a declaração exigida pelo item 2.6.3, Anexo II, do edital, juntamente com a sua proposta de preços, descumprindo os termos e formas exigidas, mas que tal vício formal não seria capaz de prejudicar a classificação da proposta por ela apresentada, que contava com o melhor preço. Além disso, apontou que o item 6.2 do edital, dispunha sobre a desconsideração de vícios simplesmente formais, em caso de desatendimento de qualquer dos itens exigidos, desde que não interferissem na competitividade do certame e a fim de preservar o interesse público. Por fim, alegou que a decisão da administração ofendeu o princípio da isonomia e prejudicou a busca pela proposta mais vantajosa para o interesse público, razão pela qual requereu o recebimento da denúncia e a aplicação de sanção aos responsáveis (fls. 01/08).

Com a denúncia, foi apresentada cópia da Ata de Abertura da Sessão Pública de Pregão, bem como do Edital do Pregão Presencial n. 15/16, Processo n. 30/16 e ainda, do recurso interposto e de seu julgamento (fls. 09/49).

A Unidade Técnica entendeu que as alegações da denunciante procedem, vez que o edital exigiu documento não arrolado nos arts. 27 a 30 da Lei de Licitações, criando nova exigência, que culminou na desclassificação da proposta da denunciante, o que frustrou o caráter competitivo do certame. Ademais, concluiu que a irregularidade constatada, apesar de não ser capaz de ensejar a anulação do contrato, foi suficiente para macular a licitação.

Às fls. 409/423, a defendente, Senhora Janaína Aparecida Rabelo Pires, alegou, que em face do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a administração não pode descumprir normas e condições do edital, motivo pelo qual não poderia ter deixado de desclassificar a

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605

proposta da denunciante que não atendeu a todos os seus requisitos. Além disso, argumentou que o inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93 permite a exigência de comprovação de compatibilidade de desempenho para a execução do contrato, de acordo com o objeto licitado. Por fim, apontou que o denunciante não impugnou o edital, concordando com os termos propostos, inclusive com o item 2.6.3 do Anexo II e que o objetivo de fazer constar tal item seria a garantia de que fosse executado o objeto licitado com as condições técnicas e operacionais exigidas pelo ato convocatório.

Às fls. 424/428 foi juntada a defesa do Senhor Márcio Alexandre, que pugnou pela regularidade do edital e seus anexos, em especial do item 2.6.3, Anexo II, no qual houve a participação direta da assessoria jurídica. Ademais, afirmou ter acompanhado todo o trâmite do processo licitatório, inclusive a fase de recebimento e julgamento dos recursos, que foi por ele ratificada (fl. 361). Ao final, alegou que o item questionado pode ser identificado como capacidade operacional, disposta no inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93 e que o objetivo da contratação licitada era atender pacientes dos municípios consorciados que se deslocam para centros maiores em busca de tratamentos especializados, o que indicaria o cuidado tido na preparação do ato convocatório.

A Unidade Técnica, após analisadas as razões das defendentes concluiu pela exclusão da responsabilidade do Senhor Márcio Alexandre e pela responsabilização da pregoeira, em virtude da decisão de desconsiderar a declaração exigida no item 2.6.3 do Anexo II do edital apresentada pela denunciante, provocando a contratação de proposta menos vantajosa para a administração, bem como ferindo o princípio da isonomia.

O Ministério Público de Contas, às fls. 438/439, divergiu da conclusão do Órgão Técnico, apenas no que diz respeito à responsabilização do Senhor Márcio Alexandre, uma vez "que considerou que os fundamentos apresentados pelos defendentes não foram hábeis a desconstituir as irregularidades apontadas".

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei n. 8.666/93, dispõe em seus arts. 27 a 30 acerca da documentação relativa à fase de habilitação, em que se destaca:

> Art. 27. **Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:**
> I - habilitação jurídica;
> **II - qualificação técnica;**
> III - qualificação econômico-financeira;
> IV - regularidade fiscal e trabalhista;
> V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.
>
> (...)
>
> Art. 30. A documentação relativa à **qualificação técnica** limitar-se-á a:
> I – (...)
> II – **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.
>
> (...)
>
> § 1º **A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ____

> **por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes**, limitadas as exigências a:
> I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Grifou-se)

Com efeito, é vedada a especificação de exigências adicionais que não constam do rol taxativo do art. 27 da Lei de Licitações, sendo a documentação relativa à qualificação técnica, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, requisitada por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, conforme §1º do art. 30 do citado normativo.

No presente caso, verifiquei que foi exigido no Anexo II do edital, documento relativo à qualificação técnica dos licitantes, item 2.5.1, *in verbis:*

> 2.5 – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA
>
> 2.5.1 – Apresentação de um ou mais **atestados ou certidões de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a empresa licitante tenha prestado serviços compatíveis com a descrição do objeto**, com pontualidade e regularidade;

Entretanto, foi exigido também, uma declaração de teor semelhante, conforme se verifica no item 2.6.3 em destaque:

> 2.6 – DAS DECLARAÇÕES
>
> 2.61. – (...)
>
> 2.6.2 – (...)
>
> 2.6.3 – **Declaração de que a licitante é especializada em prestar os serviços constantes na descrição do objeto que está sendo licitado** e que tem condições de fazer sua execução conforme os termos exigidos no edital. (Grifou-se)

Compulsando os autos, constatei que a Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial registrou, às fls. 25/26, que a empresa Gente Seguradora S/A, ora denunciante, apresentou lance vencedor no valor de R$23.950,00 (vinte e três mil novecentos e cinquenta reais). Contudo sua documentação não atendeu na totalidade a solicitação do edital, tendo descumprido o item 2.6.3 do Anexo II.

Nesse sentido, o edital, ao estabelecer duas vezes a exigência de comprovação de qualificação técnica por parte das empresas licitantes, restringiu indevidamente a competitividade do certame e selecionou a proposta menos vantajosa para administração, visto que contratou o serviço pretendido com valor superior ao ofertado pela empresa desclassificada, bem como provocou, indiretamente, situação de privilégio para a única empresa considerada habilitada e vencedora do certame.

Com relação à alegação de que o objeto licitado justifica a imposição de tal item, por necessitar de garantias técnicas e operacionais de que o serviço fosse executado, insta salientar que, no presente caso, tal declaração, disponibilizada pela própria participante, não garante que a prestação dos serviços de seguro com cobertura total será executada conforme os termos do edital, sendo uma exigência excessiva e desarrazoada que foi capaz de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605

comprometer a legalidade do certame. Por outro lado, os atestados e certidões fornecidos por pessoa de direito público ou privado, serão capazes de assegurar a capacidade técnica das licitantes para a realização do serviço pretendido, não havendo necessidade de se exigir documento adicional para a comprovação da mesma aptidão.

No que diz respeito à desclassificação da denunciante, assiste razão a pregoeira ao alegar que pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (art. 3º e 41 da Lei n. 8.666/93). Na qualidade de subscritora do ato convocatório, entretanto, foi a própria pregoeira que fez constar essa exigência no certame.

Acorde com a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas considero que a denunciante foi, equivocadamente, considerada inabilitada e, por conseguinte, teve sua proposta desclassificada indevidamente, uma vez que a exigência de apresentação de declaração de que a licitante é especializada em prestar serviços constantes na descrição do objeto e que tem condições de fazer sua execução conforme o edital (fl. 17), é por si só, irregular, não estando presente no rol de documentos que podem ser exigidos para a fase de habilitação.

Ante o exposto, considero irregular o item 2.6.3 do Anexo II do edital, o que enseja a aplicação de multa aos responsáveis.

Ocorre que, a responsabilidade do agente deve ser aferida no caso concreto, sendo que a participação no certame gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, que pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.

No caso dos autos, o presidente do consórcio, participou do processo licitatório apenas em sua fase final e recursal, respectivamente, no ato de homologação do certame e na ratificação do julgamento do recurso, em que atestou que o devido processo legal da licitação fora cumprido.

Na situação em exame, as irregularidades apontadas na fase interna do pregão têm caráter eminentemente técnico, sendo que a marcha procedimental definida na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/02 fora devidamente observada. Ademais, a assessoria jurídica do consórcio havia emitido parecer, às fls. 137 e 281/282, pela regularidade do edital do pregão e do julgamento dos recursos, gerando legítima expectativa da regularidade do certame a fundamentar a homologação e ratificação pelo presidente.

Salienta-se que o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro preconiza que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. No caso dos autos, não há que se falar nem em dolo do presidente, vez que as irregularidades não derivaram de ato por ele praticado, nem de erro grosseiro, vez que agiu amparado em parecer jurídico, bem como em razão da natureza técnica da irregularidade apontada.

Ante este cenário, não seria razoável imputar a responsabilidade ao presidente do consórcio pela irregularidade apontada. Em relação à pregoeira, entretanto, a situação é distinta, uma vez que esta, além de ser a responsável pela condução do certame, foi a signatária do edital do pregão, devendo, portanto, ser responsabilizada pela irregularidade em exame.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente a denúncia considerando irregular a exigência excessiva de declaração de capacidade técnica no edital do Pregão Presencial n. 15/16, razão pela qual

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605

aplico à Senhora Janaína Aparecida Rabelo Pires, pregoeira à época e subscritora do edital, multa, no valor de R$1.000,00 (mil reais), com base no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica.

Afasto a responsabilidade do Senhor Márcio Alexandre, então Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS Circuito das Águas de São Lourenço, pela irregularidade apontada, nos termos da fundamentação.

Intimem-se os responsáveis acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, eu vou acompanhar, em parte, o Relator, pois, relativamente à responsabilização do Senhor Márcio Alexandre, então Presidente do CIS, pela irregularidade verificada, conforme tenho sustentado, a exemplo do julgamento do Recurso Ordinário n. 862533, a homologação defeituosa atrai, regra geral, a responsabilização da autoridade responsável pela homologação da licitação. Evidentemente, tal responsabilização pode vir a ser afastada por circunstâncias excepcionais, a serem avaliadas caso a caso. E, no caso em exame, segundo consta do voto do Relator, na defesa apresentada pelo senhor Márcio Alexandre, encartada às fls. 424 a 428, ele afirmou "ter acompanhado todo o trâmite do processo licitatório, inclusive a fase de recebimento e julgamento dos recursos, que foi por ele ratificada (fls. 361).

Ao final, alegou que o item questionado pode ser identificado como capacidade operacional, disposta no inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93 e que o objetivo da contratação licitada era atender pacientes dos municípios consorciados que se deslocam para centros maiores em busca de tratamentos especializados, o que indicaria o cuidado tido na preparação do ato convocatório."

Por isso, porque não ficou caracterizada circunstância excepcional apta a afastar a responsabilização do Senhor Márcio Alexandre, autoridade que homologou o Pregão Presencial n. 15/16, a multa imposta à pregoeira também deve ser a ele cominada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência acompanha o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar procedente a denúncia e considerar irregular a exigência excessiva de declaração de capacidade técnica no

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605

edital do Pregão Presencial n. 15/16; **II)** aplicar multa à Senhora Janaína Aparecida Rabelo Pires, pregoeira à época e subscritora do edital, no valor de R$1.000,00 (mil reais), com base no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica; **III)** afastar a responsabilidade do Senhor Márcio Alexandre, então Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS Circuito das Águas de São Lourenço, pela irregularidade apontada; **IV)** determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão; **V)** determinar o arquivamento dos autos após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie. Vencido, em parte, o Conselheiro Gilberto Diniz.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de maio de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(*assinado digitalmente*)

li/fg

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____

Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1880605