

Processo: 1031446
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Nuctech do Brasil Ltda.
Denunciado: Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP
Partes: Márcio Fernandes Guimarães Júnior e Lucimar Alves de Almeida
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

SEGUNDA CÂMARA – 4/6/2020

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. CRITÉRIO SUBJETIVO DE JULGAMENTO. RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO. DECISÕES AMPARADAS EM PARECERES TÉCNICOS. IMPROCEDÊNCIA.

O pregoeiro é, via de regra, servidor especializado na prática do procedimento licitatório. Portanto, não se espera dele que tenha conhecimentos técnicos para decidir sobre a adequação técnica das propostas dos licitantes. Para isso, é usual valer-se da consultoria prestada por quem detém o conhecimento específico sobre o objeto licitado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em julgar improcedente a denúncia e determinar, após a intimação das partes e a adoção das medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de junho de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 4/6/2020

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia oferecida por Nuctech do Brasil Ltda. em face do pregão eletrônico 126/2017, deflagrado pela Secretaria de Estado de Administração Prisional, tendo por objeto a locação de 12 (doze) equipamentos para varredura corporal por transmissão de raios-x (*body scanners*) que possibilitem a identificação de celulares, armas, drogas, narcóticos, explosivos e demais ilícitos sob roupas e no interior do corpo humano, para atender unidades prisionais.

Na inicial, a denunciante narra que se sagrou vencedora do lote 1, mediante a oferta da melhor proposta na fase de lances, e do lote 2, após a desclassificação da primeira colocada.

Alega ter tido desclassificadas injustamente ambas as propostas, sendo a do lote 1 por não ter demonstrado interesse em complementar as informações solicitadas pela administração e a do lote 2 sob o argumento de que o equipamento ofertado, de acordo com o manual do fabricante, não poderia ser utilizado para inspeção de grávidas e crianças.

A denunciante refuta tais imputações e afirma que apresentou os esclarecimentos solicitados e toda documentação exigida e que os equipamentos por ela oferecidos atendem às especificações sem as restrições alegadas.

Requer a concessão de medida liminar para determinar a imediata suspensão da contratação da licitante VMI Sistemas de Segurança Ltda. Requer, também, a anulação da desclassificação de suas propostas, bem como do contrato firmado com a mencionada licitante, além da determinação de adjudicação dos objetos dos lotes 1 e 2 do certame em seu favor com a consequente lavratura do contrato administrativo.

Protocolizada em 20/12/2017, a denúncia veio instruída com os documentos de fls. 35/227, tendo sido recebida por despacho do conselheiro-presidente (fl. 228) e distribuída à relatoria do conselheiro José Alves Viana.

Em virtude da suspensão do expediente no Tribunal no período entre 20/12/2017 e 05/01/2018, o conselheiro-presidente, em regime de plantão, despachou os autos, julgando prejudicado o pedido de suspensão liminar do certame, por ter sido ultrapassado o momento apropriado para a medida, a teor do disposto no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal, considerando que já havia sido firmado o contrato com a empresa VMI Sistemas de Segurança Ltda. (fls. 230/230v).

À fl. 233, o relator encaminhou os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, que solicitou diligência para complementação da instrução processual (fls. 236/237).

A diligência foi cumprida com a juntada dos documentos de fls. 245/387, seguindo o feito para a unidade técnica, que produziu o relatório de fls. 390/395 e opinou pela citação da Sra. Lucimar Alves de Almeida, pregoeira.

Em 29/10/2018, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (fl. 396) e, em seguida, manifestou-se o Ministério Público de Contas, opinando pela citação não só da Sra. Lucimar Alves de Almeida, como também do Sr. Márcio Fernandes Guimarães Júnior, superintendente de infraestrutura e logística (fl. 397).

Foram, então, regularmente citados os referidos responsáveis (fl. 401).

Às fls. 402/407, veio aos autos defesa firmada pela Sra. Lucimar Alves de Almeida. O Sr.

Márcio Fernandes Guimarães Júnior não se manifestou, conforme certificado à fl. 410.

Após, a unidade técnica procedeu ao reexame às fls. 411/415 e o Ministério Público de Contas se manifestou conclusivamente à fl. 416.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, ressalta-se que o edital e os anexos que o acompanham não foram objeto de impugnação por parte da denunciante, nem de apontamentos pelos órgãos técnico e ministerial. A análise do presente feito centra seu foco exclusivamente na condução do pregão eletrônico 126/2017, deflagrado pela Secretaria de Estado de Administração Prisional, sob responsabilidade da pregoeira Lucimar Alves de Almeida, partindo da irrisignação da denunciante com o julgamento do feito, em que teve suas propostas desclassificadas nos dois lotes em disputa.

Segundo o termo de referência (fl. 69), o objeto do certame consiste na locação de 12 equipamentos para varredura corporal por transmissão de raios-x (*body scanner*), pelo prazo de 48 meses, que possibilitem a identificação de celulares, armas, drogas, narcóticos, explosivos e demais ilícitos sob a roupa e no interior do corpo humano para atender às unidades prisionais definidas no edital.

O objeto foi fracionado, contemplando as referidas unidades prisionais, reunidas em dois lotes, respectivamente, com 8 e 4 unidades, presumivelmente por razões geográficas, sendo o primeiro lote de unidades localizadas na região metropolitana de Belo Horizonte e o segundo de unidades espalhadas pelo estado.

Relativamente ao lote 1, a denunciante argumenta que, superada a fase de lances, enviou à pregoeira os documentos de habilitação para comprovar sua regularidade fiscal e trabalhista, sua qualificação econômico-financeira e sua qualificação técnica, entre outras exigências.

Alega que, durante a análise dos documentos, a comissão de licitação solicitou esclarecimentos acerca do equipamento ofertado, o que teria prestado (fls. 141/156). Posteriormente, a comissão de licitação solicitou novos esclarecimentos (fls. 157/170), que, segundo a denunciante, também foram apresentados (fls. 171/173).

Apesar disso, em 03/10/17, na reabertura da sessão do pregão, a denunciante teve a sua proposta desclassificada pela pregoeira, que, com base no memorando SEAP 286/17 (fls. 174/186), afirmou não ter sido possível à comissão de licitação concluir pela adequação do equipamento oferecido tendo em vista a imprecisão das informações prestadas (fls. 106).

A denunciante considera que a pregoeira usou critério subjetivo para desclassificar sua proposta e reitera que as respostas apresentadas demonstram o pleno atendimento às exigências do edital. Acrescenta que apresentou atestados emitidos por diversos órgão da Administração Pública (fls. 187/193), comprovando a adequação do equipamento ofertado.

Acrescenta, ainda, que alguns dos atestados apresentados se referem ao modelo ofertado no pregão (Nutech HT2000GA), equipamento que atende a várias unidades do sistema prisional, inclusive da própria SEAP, conforme memorando DAL/SUSEP 242/17 (fls. 204/208).

Com relação ao lote 2, diz a denunciante que foi desclassificada sob o argumento de que o equipamento ofertado, de acordo com o manual do fabricante, não poderia ser utilizado para inspeção de mulheres grávidas e crianças, mas sustenta que tal restrição foi afastada pela Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, conforme documento de fl. 223.

A denunciante salienta que esse questionamento foi feito apenas em relação ao lote 2, o que

lhe causou perplexidade, uma vez que o mesmo equipamento foi ofertado para os dois lotes.

Argumenta, por fim, que as restrições impostas pela SEAP comprometeram a competitividade do certame, ao desviar dos padrões dos outros produtos disponíveis no mercado, o que entende ter extrapolado o conceito de bem comum, afastando a possibilidade de adoção da modalidade pregão eletrônico para a contratação em foco.

A unidade técnica, no exame inicial, entendeu serem procedentes as alegações da denunciante por considerar que os questionamentos da comissão que serviram de fundamento técnico para a desclassificação da proposta da denunciante extrapolaram as especificações contidas no termo de referência (fls. 390/394).

Na defesa de fls. 402/407, a Sra. Lucimar Alves de Almeida, pregoeira que conduziu o certame, apenas alega que os atos por ela praticados foram realizados dentro da legalidade, com embasamento nos pareceres técnicos emitidos pela comissão técnica constituída para fornecer subsídios no certame à comissão permanente de licitação.

O Sr. Márcio Fernandes Guimarães Júnior, superintendente de infraestrutura e logística da Secretaria de Administração Prisional, não apresentou defesa, embora regularmente citado.

Destaca-se que, em relação ao lote 1, o parecer que orientou a decisão da pregoeira no presente caso (fls. 174/186) não foi emitido pela comissão de licitação, como mencionado pela denunciante e pela unidade técnica, mas por comissão constituída especificamente para esse fim pela Portaria 03/2017 SUSEP/SEAP¹, publicada no diário do executivo de 20/07/2017 (fl. 408), cuja composição inclui agentes penitenciários efetivos, que possuem formação/conhecimento técnico específico na área de radiologia, aos quais foram atribuídas competências para receber e examinar a documentação do pregão, participar das reuniões da comissão, realizar diligências, caso necessário, e emitir parecer quanto ao atendimento das condições técnica previstas no edital e seus anexos.

A comissão realizou diversas diligências para esclarecer dúvidas sobre os equipamentos ofertados e, em seu parecer, considerou que as respostas dadas pela denunciante não afastaram os questionamentos sobre características e funcionalidades do modelo de equipamento oferecido, valendo destacar os seguintes pontos:

- questionada sobre o sistema de aquisição de imagem utilizado, a denunciante respondeu que o equipamento utiliza “fonte geradora de exposição direta”. A resposta foi considerada insuficiente para esclarecer a dúvida, mesmo após a reinquirição, o que não permitiu concluir pela adequação do equipamento aos fins pretendidos;
- questionada sobre se um tipo específico de varredura oferecida no equipamento, denominada varredura limitada a uma determinada região de interesse (ROI), tratava-se de limitação de uso do equipamento, a empresa informou tratar-se de ferramenta de aprimoramento de imagem, mas não esclareceu quais seriam as técnicas configuradas, o que não permitiu à comissão verificar a sua adequação às técnicas de operação autorizada pela CNEN;
- questionada sobre a instalação de dosímetros integrados aos equipamentos, informação não localizada nos manuais e catálogos enviados, a denunciante informou que

¹ Comissão criada pela Portaria 03/2017 – SUSEP/SEAP; disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/185877?paginaCorrente=01&posicaoPagCorrente=185856&linkBase=http%3A%2F%2Fjornal.iof.mg.gov.br%3A80%2Fxmlui%2Fhandle%2F123456789%2FtotalPaginas=44&paginaDestino=22&indice=0>

estes seriam instalados, resposta que sanou apenas parcialmente a dúvida, uma vez que não esclareceu quando seriam instalados, se antes ou depois de inspecionado, o que também não poderia ser verificado por meio de imagens na documentação enviada;

- algumas dúvidas também foram suscitadas quanto à representação do fornecedor, uma vez que não foi fornecido documento que identificasse o signatário do instrumento legal como representante legal do fabricante;

Especificamente sobre o lote 2, analisado em um segundo momento, a comissão constatou, com base no manual do fabricante, que o equipamento não poderia ser utilizado para inspeção de mulheres grávidas e crianças e que a justificativa apresentada pela denunciante não afastou tal restrição. Sobre a questão, destacam-se do parecer técnico os seguintes trechos (fls. 215/221):

A contratação dos referidos equipamentos, conforme justificativa do Edital, é, em síntese, para ampliação da eficácia no processo de revista pessoal realizado nas unidades prisionais contempladas neste certame, através da inibição da entrada de ilícitos nestas unidades prisionais e redução dos custos operacionais relativos aos processos de revista atuais e também acabar com a revista “vexatória” e degradante às quais os inspecionados estão sujeitos atualmente.

(...)

Tais objetivos listados só serão alcançados se os equipamentos a serem instalados, conforme exigência do termo de referência, não operarem com nenhum caráter discriminatório, inspecionando adultos, idosos, homens, mulheres e também crianças e gestantes sempre em atendimento às normas da CNEN. De forma contrária, caso parte do público não possa ser inspecionado pelo equipamento, esta contratante não alcançará a redução de custo almejada neste projeto, sendo obrigada a manter equipe para operação da solução e também para realização de revista nos moldes realizados atualmente.

No entanto, em discordância com o termo de referência, o equipamento apresentado pela licitante NUTECH BRASIL LTDA., de acordo com o próprio manual do fabricante enviado junto à proposta, não pode ser utilizado para inspeção de mulheres grávidas e crianças. Tal informação pode ser comprovada na página 11 do referido manual no subitem INSTRUÇÃO PARA PROTEÇÃO CONTRA RADIAÇÃO onde a fabricante afirma que **“CUIDADO: crianças e mulheres grávidas não devem utilizar o equipamento”** (fl. 957).

(...)

Ressalta-se aqui, que a Comissão Nacional de Energia Nuclear, autarquia federal vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), responsável por desenvolver e regular a política nacional de energia nuclear, em Norma NN3.01 Diretrizes Básicas de Proteção Radiológica, em nada impede que determinado público seja proibido de ser inspecionado, estabelecendo somente requisitos básicos de proteção radiológica das pessoas em relação à exposição à radiação ionizante de forma não discricionária.

(...)

Face ao exposto, o fato do equipamento ofertado pela licitante não poder ser utilizado por esta contratante para inspeção de crianças e mulheres grávidas, o configura como solução incapaz de atender às exigências do termo de referência.

Após considerações sobre aspectos técnicos da norma e do equipamento analisado, a comissão concluiu que:

Ressalta-se que quando do recebimento da proposta da Licitante NUCTECH DO BRASIL LTDA., na qual ofertou o equipamento HT2000GA, a Comissão analisou de

forma criteriosa todas as suas particularidades, especialmente quanto às técnicas de inspeção realizadas pelo equipamento ofertado, comparando-as àquelas autorizadas pela CNEN, conforme Ofício 5272/2017 CGMI/CNEN (fl. 937).

Portanto, sem saber objetivamente quais seriam as duas técnicas de operação autorizadas pela CNEN que seriam configuradas no equipamento, não foi possível verificar o quantitativo de inspeções permitidas nas técnicas indicadas atenderiam ao que exige o edital, a saber:

“1.2 REQUISITOS BASILARES PARA LOCAÇÃO

Os equipamentos e periféricos a serem locados deverão:

(...)

A vencedora do certame deverá apresentar o produto que forneça configuração dentro dos valores apresentados abaixo:

- TÉCNICA ENTRE 100K E 170KV;
- DOSE POR INSPEÇÃO ENTRE ‘1,3 μ Sv e 13,19 μ Sv; e
- ESCANAMENTO PERMITIDOS mínimo de 350 vezes por indivíduo, dentro de 12 meses em qualquer técnica.

A contratada deverá apresentar em um de seus módulos configuração TÉCNICA que permita no mínimo 150 inspeções por indivíduo dentro de 12 meses em uma TÉCNICA DE NO MÍNIMO 160KV/7s”

Portanto, devido a imprecisão das informações prestadas pela licitante, NUCTHEC DO BRASIL LTDA., não foi possível que a Comissão concluisse pela adequação do equipamento oferecido ao objeto do processo licitatório em tela, assim, salvo melhor juízo, sugerimos a desclassificação da empresa para o Lote 2.

Ao examinar as questões suscitadas pela comissão não vislumbrei a extrapolação das especificações contidas no termo de referência, como concluiu a unidade técnica.

Importante destacar que a licitação em exame objetivou a locação de equipamentos extremamente complexos, cuja especificação envolve conhecimento incomum e a observância de normas da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN. Trata-se de equipamento cuja utilização oferece risco à saúde de operadores e inspecionados, o que torna forçoso reconhecer a necessidade de maiores cuidados na verificação da sua adequação.

Impõe também observar que o termo de referência estabelece, no item 1.2 “requisitos basilares para locação” (fls. 72), que os equipamentos e periféricos deverão operar com emissão de radiação dentro dos limites definidos pela Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN.

Assim, compreendo que as indagações feitas pela comissão à denunciante em diligências, as quais a unidade técnica reputou extrapolar as especificações técnicas, buscavam verificar a adequação dos equipamentos às diversas condições estabelecidas nas normas da CNEN, bem como esclarecer dúvidas a respeito das especificações dos equipamentos, com vistas a possibilitar a operação segura do equipamento, o que, no meu entender, não exorbita os limites do termo de referência.

Ademais, observo que a comissão técnica designada para análise das propostas concedeu segunda oportunidade à licitante de apresentar esclarecimentos a respeito das desconformidades consideradas não elididas após análise dos esclarecimentos iniciais, demonstrando esforço para sanar as dúvidas e não desclassificar precipitadamente a proposta financeiramente mais vantajosa.

De qualquer forma, as decisões da pregoeira que ultimaram na desclassificação das propostas da denunciante se encontram amparadas em pareceres técnicos, de tal modo que eventual responsabilidade não poderia recair sobre a mencionada servidora.

O pregoeiro é, via de regra, servidor especializado na prática do procedimento licitatório. Portanto, não se espera dele que, em casos tais, tenha conhecimentos para decidir sobre a adequação dos equipamentos ofertados pelos proponentes. Para isso, é usual valer-se de consultoria prestada por quem detém o conhecimento específico sobre o objeto licitado, tal como ocorrido *in casu*, com a constituição da comissão técnica mediante a edição da Portaria 03/2017 – SUSEP/SEAP.

Nesses termos, não vislumbro irregularidade a ser imputada à Sra. Lucimar Alves de Almeida, pregoeira que conduziu o feito em exame, nem ao Sr. Márcio Fernandes Guimarães Júnior, superintendente de infraestrutura e logística, autoridade que homologou o certame, há tampouco a caracterização de dolo ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB), razão pela qual concluo pela improcedência da denúncia.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho seja julgada improcedente a presente denúncia, determinando-se, após a intimação das partes e a adoção das medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I do Regimento Interno.

* * * * *

jc/rb