



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS/SP**

**Processo Administrativo nº 25.684/2025**

**Licitação-e ID 1087875**

**Objeto: LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS, COM FORNECIMENTO DE MOTORISTAS/OPERADORES, COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E TODA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, DE FORMA PARCELADA E CONFORME NECESSIDADE DO MUNICÍPIO, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.**

***A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA***, pessoa jurídica de direito privado, já qualificada nos autos do certame em epígrafe, inconformada com a decisão que declarou vencedora a empresa ***PADOCK MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA***, vem, com fundamento no item 11 do Edital e no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, apresentar suas

#### **RAZÕES RECURSAIS**

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

## **I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO**

O presente recurso é cabível, por se insurgir contra ato praticado na fase de habilitação e julgamento do certame, nos termos do item 11 do Edital. A intenção de recorrer foi manifestada pela recorrente e expressamente aceita pelo pregoeiro, conforme registro constante do histórico do certame em 08/04/2026, razão pela qual não há que se falar em ausência de cabimento ou em não conhecimento do presente recurso.

Cumprido destacar, ainda, que a recorrente registrou expressamente que as diligências realizadas com a empresa declarada vencedora não estavam disponíveis na plataforma, circunstância que comprometia a análise integral da documentação para fins de interposição recursal.

Assim, ainda que se superasse a aceitação formal já realizada pelo pregoeiro, a própria falta de publicidade contemporânea dos atos de diligência afasta qualquer pretensão de preclusão imputável à recorrente, uma vez que não se pode exigir impugnação técnica plena sem acesso efetivo ao conteúdo dos atos praticados pela Administração.

## **II – DA LINHA DO TEMPO DO CERTAME, DA EXCESSIVA DILAÇÃO NA ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO DA PADOCK E DA FALTA DE PUBLICIDADE DOS ATOS SUBSEQUENTES**

O histórico do certame demonstra uma tramitação excessivamente alongada e pouco transparente na etapa de análise da documentação da empresa **PADOCK MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA**, circunstância que, por si só, já compromete a regularidade do procedimento.

Embora a declaração formal de vencedora somente tenha ocorrido em 07/04/2026, é fato que, desde 20/03/2026, quando a **DATEC** foi desclassificada e a **PADOCK** foi convocada na qualidade de licitante subsequente, a Administração passou a concentrar toda a instrução do certame em torno da documentação dessa empresa, prolongando a conclusão da análise por dezoito dias corridos, com sucessivas diligências, concessões de prazo e reaberturas sem adequada publicidade.



• Em **20/03/2026**, às 16h44min43s, a Administração informou a desclassificação da **DATEC** após parecer técnico desfavorável. Na sequência imediata, às 16h45min17s, convocou a **PADOCK** para apresentar proposta readequada em 24 horas. A partir desse momento, a **PADOCK** passou a ocupar a posição de primeira licitante remanescente apta à análise, inaugurando-se nova etapa procedimental exclusivamente voltada à verificação de sua proposta e de sua documentação.

• Em **23/03/2026**, às 12h37min57s, a **PADOCK** informou a juntada da proposta adequada. No mesmo dia, às 16h44min56s, foi formalmente convocada para apresentar os documentos de habilitação e qualificação técnica, também no prazo de 24 horas.

• Em **24/03/2026**, às 15h12min57s, a empresa informou a juntada dos documentos de habilitação e qualificação técnica. Em tese, a partir desse momento a Administração já dispunha do conjunto documental inicial que deveria ser suficiente para aferição objetiva do atendimento às exigências editalícias. Não obstante, a documentação não foi considerada apta à decisão imediata, dando ensejo a uma sequência de diligências posteriores.

• Em **25/03/2026**, às 09h27min45s, o pregoeiro registrou no sistema que a **PADOCK** deveria atentar-se à diligência encaminhada por e-mail. Já em 26/03/2026, às 09h07min18s, a Administração informou que a empresa havia solicitado prorrogação do prazo dessa diligência, pedido que foi deferido até 27/03/2026 às 09h27. No próprio dia 26/03/2026, às 18h06min31s, a **PADOCK** informou ter enviado a diligência. Tem-se, assim, a primeira concessão expressa de prazo adicional em favor da licitante.

• Em **31/03/2026**, às 09h06min48s, sobreveio nova diligência, agora conforme solicitado pela Secretaria requisitante do certame. Em 01/04/2026, às 08h11min50s, a Administração voltou a informar que a **PADOCK** havia requerido prorrogação de prazo, tendo novamente deferido a dilação. No mesmo dia, às 15h36min33s, a empresa informou o envio da resposta. Verifica-se, portanto, uma segunda rodada de diligenciamento, também acompanhada de novo alargamento temporal para complementação documental e técnica.



ENGENHARIA

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

• **Somente em 07/04/2026**, às 16h38min44s, após todo esse percurso, a **PADOCK** foi declarada vencedora conforme parecer técnico favorável emitido pela unidade responsável, ocasião em que se abriu prazo para interposição de recursos. Em termos objetivos, houve um intervalo de dezoito dias corridos entre a convocação da **PADOCK** como licitante remanescente, em 20/03/2026, e a declaração de vencedora, em 07/04/2026, sendo que, somente entre a entrega da habilitação inicial em 24/03/2026 e a declaração final em 07/04/2026, transcorreram quatorze dias corridos de análise, diligências, prorrogações e atos internos não disponibilizados contemporaneamente aos demais participantes.

Esse encadeamento cronológico evidencia não apenas morosidade incomum para a conclusão da análise documental da licitante remanescente, mas também um modelo procedimental assimétrico, no qual a **PADOCK** recebeu reiteradas oportunidades de complementação e dilação temporal sem que os demais licitantes tivessem ciência imediata e integral do conteúdo dos documentos enviados, dos pedidos formulados e dos fundamentos considerados pela Administração para manter a empresa no certame.

A irregularidade se agrava porque as diligências foram processadas materialmente por e-mail, apesar de a própria Administração ter consignado, nos respectivos expedientes, que os documentos deveriam ser juntados na plataforma Licitações-e do Banco do Brasil. Ainda assim, os demais licitantes não tiveram acesso contemporâneo a esse conteúdo na plataforma, o que impediu o acompanhamento em tempo real da instrução da habilitação da **PADOCK**.

Também merece destaque a ausência de comunicação prévia adequada sobre o retorno das sessões e sobre a retomada da marcha procedimental.

O histórico do chat registra as movimentações já consumadas, mas não revela aviso prévio eficaz, com antecedência razoável, para ciência de todos os participantes acerca das reaberturas e dos próximos atos decisórios.



ENGENHARIA

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

Em pregão eletrônico, a publicidade não se satisfaz com a mera prática interna do ato ou com comunicação reservada à empresa diligenciada; exige-se divulgação apta a permitir que todos os licitantes acompanhem, em igualdade de condições, a retomada da sessão e os desdobramentos relevantes do certame.

Não por outra razão, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1571/2025) tem rechaçado a reabertura de sessão pública sem prévio aviso via sistema, com indicação de data e hora e antecedência mínima razoável, por entender que tal conduta afronta a publicidade, a isonomia e a transparência do pregão eletrônico.

A mesma lógica se aplica ao caso dos autos: se a Administração conduz diligências, defere prorrogações, retoma a análise e profere decisão favorável à licitante sem assegurar prévia ciência ampla e efetiva aos demais participantes, resta comprometida a higidez do certame.

*“Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento (...), o seu reinício somente poderá ocorrer mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata.”*

*No mesmo sentido, ao examinar caso de reabertura sem divulgação adequada, a unidade técnica do TCU consignou que “considera-se que não houve a devida publicidade”, concluindo que “entende-se necessária a publicação no chat da data e hora em que será retomada a sessão da licitação, após ser interrompida”.*

A linha do tempo do procedimento, portanto, não é mero dado cronológico. Ela revela, concretamente, que a habilitação da **PADOCK** foi sendo construída ao longo de sucessivos atos complementares, praticados em ambiente sem plena visibilidade aos demais concorrentes, com



reiteradas concessões de prazo e sem adequada publicidade sobre a reabertura e a retomada dos trabalhos, circunstâncias que impõem a reforma da decisão recorrida.

### III – DA AUSÊNCIA DE DOCUMENTO ESSENCIAL DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

O item 8.16 do Edital exige, de forma expressa, a apresentação de certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data não superior a 90 dias da data limite para recebimento das propostas, salvo prazo diverso constante do próprio documento.

Conforme verificação realizada por esta recorrente, o arquivo inicial de habilitação da empresa **PADOCK**, identificado como “HABILITACAO.pdf”, enviado em 24/03/2026 às 15h11min04s, não continha a certidão negativa de falência exigida pelo edital. Trata-se de documento essencial de qualificação econômico-financeira, cuja ausência compromete diretamente a regularidade da habilitação deferida.

A situação é ainda mais grave porque os próprios autos revelam que a certidão de falência somente passou a aparecer em momento posterior. Na página 1827 do Processo nº 25.684/2025, consta certidão emitida em 25/03/2026, inserida no arquivo “HABILITAÇÃO COMPLETA.pdf”, juntado em 27/03/2026.

Já na página 1942 do mesmo processo consta outra certidão de falência, agora emitida em 23/03/2026, igualmente vinculada ao arquivo “HABILITAÇÃO COMPLETA.pdf”, também incorporado aos autos em 27/03/2026. Nenhuma dessas certidões integrava, segundo verificação da recorrente, o arquivo de habilitação originalmente anexado pela **PADOCK** em 24/03/2026.

Não se trata, portanto, de simples esclarecimento sobre documento já apresentado. Trata-se de documento essencial que não constava da entrega originária e que apenas apareceu posteriormente na instrução do processo. Ainda que a certidão de 23/03/2026 seja anterior à sua juntada por diligência, ela permanece posterior à abertura da sessão pública, ocorrida em



ENGENHARIA

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

09/03/2026, de modo que não se confunde com documento documentalmente pré-existente ao marco de abertura do certame.

A certidão de 25/03/2026, por sua vez, além de ausente na documentação inicial, foi produzida após a própria apresentação da habilitação pela licitante.

A jurisprudência do TCU, inclusive nos Acórdãos 1.211/2021 e 468/2022, admite a juntada posterior apenas de documentos destinados a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública, desde que o saneamento seja devidamente fundamentado, registrado em ata e acessível aos licitantes.

No presente caso, a situação é distinta: além da ausência originária da certidão no arquivo inicial de habilitação, os documentos que vieram a aparecer nos autos foram emitidos em 23/03/2026 e 25/03/2026, portanto após a abertura da sessão pública em 09/03/2026, e o diligenciamento não foi conduzido com a transparência exigida, pois tramitou materialmente por e-mail, sem disponibilização contemporânea e efetiva na plataforma para conhecimento dos demais licitantes.

*O Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário firmou que: “Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes (...)”.*

*No mesmo precedente, o TCU consignou que “o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes (...)”.*

*Já no Acórdão 468/2022-TCU-Plenário, em sentido restritivo quanto à inclusão de documento inexistente no processo, registrou-se que “não se pode forçosamente elastecer a regra para*



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

*alcançar documentos que não constam do processo” e que “não se pode franquear (...) saneamento de ato praticado (...) não do ato inexistente (ou de documento novo)”.*

**O item 8.7 do Edital delimita com precisão o alcance da diligência, permitindo-a apenas para complementação de informações acerca dos documentos já apresentados, desde que necessária à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, ou para atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. O item 8.8 reforça que tais saneamentos não podem alterar a substância dos documentos nem sua validade jurídica. A diligência, portanto, não se presta à criação superveniente da habilitação.**

No caso concreto, o histórico do certame evidencia que, após a apresentação da habilitação em 24/03/2026, a empresa **PADOCK** foi submetida a diligências sucessivas, com concessões reiteradas de prazo e prorrogações.

Em 25/03/2026 o pregoeiro informou, no chat, que a empresa deveria atentar-se à diligência encaminhada por e-mail. Em 26/03/2026, houve deferimento de prorrogação do prazo da diligência até 27/03/2026 às 09h27. Em 31/03/2026 sobreveio nova diligência, também encaminhada por e-mail, seguida de novo pedido de prorrogação e novo deferimento em 01/04/2026.

Somente após esse prolongamento, culminando inclusive no envio de relatório fotográfico em 06/04/2026, é que a empresa veio a ser declarada vencedora em 07/04/2026.

Essa dinâmica extrapola o limite do saneamento admitido pelo edital e pela jurisprudência. Mesmo sob a ótica do Acórdão 1.211/2021 do TCU, a flexibilização somente é admitida para atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública e mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes. Já o próprio voto condutor desse precedente ressalva a vedação ao envio de documento novo quando isso importar inovação substancial.



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

No presente caso, além de documentos emitidos após a abertura da sessão, houve sucessivas oportunidades de complementação, sem transparência plena e sem disponibilização contemporânea dos elementos aos demais licitantes. A consequência jurídica, portanto, não poderia ser a consolidação da habilitação da **PADOCK**, mas sim o reconhecimento de sua irregularidade.

Essa dinâmica extrapola o limite do simples saneamento formal. A diligência não pode ser convertida em mecanismo para que a licitante complete, reconstrua ou fortaleça, após o prazo próprio, prova relevante de sua aptidão ou de sua capacidade operacional. Caso a documentação apresentada inicialmente não fosse suficiente, a consequência prevista no edital seria a inabilitação, e não a abertura de sucessivas oportunidades de complementação substancial.

#### **V – DA INSUFICIÊNCIA DA DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO DE COMPRA E/OU LOCAÇÃO E DA IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA A TERCEIROS DO NÚCLEO DO OBJETO LICITADO.**

Cumprir destacar, ainda, que a empresa declarada vencedora apresentou declaração de compromisso de compra e/ou locação de equipamentos, expediente que não se mostra suficiente para comprovar capacidade efetiva de execução do objeto licitado.

Ocorre que a presente licitação tem por objeto, justamente, a locação de veículos, máquinas e equipamentos, com fornecimento de operadores, combustíveis, lubrificantes e manutenção correlata. Assim, admitir que a futura contratada satisfaça sua obrigação principal por meio de posterior locação de terceiros, sem previsão editalícia expressa nesse sentido, significa tolerar a transferência a terceiros do próprio núcleo da prestação contratada.

Não há, no edital, autorização para que a execução do objeto seja estruturada a partir de subcontratação ou sublocação da parcela essencial correspondente à disponibilização dos veículos, máquinas e equipamentos. Ao contrário, a lógica do certame pressupõe que a licitante demonstre



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

aptidão concreta para atender às requisições da Administração, com segurança, regularidade e disponibilidade operacional compatíveis com as exigências do instrumento convocatório.

A simples apresentação de declaração de compromisso de compra e/ou locação não comprova a efetiva disponibilidade dos bens, tampouco elimina o risco de frustração da execução contratual. Isso porque pode ocorrer, no momento da solicitação administrativa, indisponibilidade do maquinário no mercado, elevação de preços, impossibilidade de locação nas especificações exigidas, comprometimento dos equipamentos com terceiros ou qualquer outro fato que inviabilize o atendimento tempestivo da demanda pública.

A Administração não pode ficar subordinada a uma promessa futura e incerta de aquisição ou locação, especialmente em contratação que envolve atendimento parcelado, sob demanda, e que pressupõe capacidade de pronta mobilização. A habilitação da licitante deve se fundar em elementos concretos e idôneos de capacidade operacional, e não em mera expectativa de que, futuramente, conseguirá obter de terceiros os bens necessários à execução do objeto.

Nessa perspectiva, a aceitação dessa declaração fragiliza a segurança contratual, compromete a confiabilidade da futura execução e afronta os princípios da vinculação ao edital, da seleção da proposta mais vantajosa e da eficiência administrativa.

#### **VI – DA VIOLAÇÃO À PUBLICIDADE, À TRANSPARÊNCIA E À ISONOMIA**

No próprio e-mail encaminhado pela Administração para solicitar as diligências à empresa PADOCK, foi expressamente consignado o seguinte: ***“ENCAMINHAMOS O PRESENTE EM DILIGÊNCIA, NO USO DAS PRERROGATIVAS LEGAIS, A FIM DE QUE SEJAM JUNTADOS NA PLATAFORMA LICITAÇÕES-E DO BANCO DO BRASIL”***.



Ou seja, a própria Administração determinou que os documentos e informações solicitados fossem juntados na plataforma oficial do certame, ambiente ao qual os demais licitantes têm acesso e por meio do qual se concretiza, na prática, a publicidade dos atos procedimentais.

Entretanto, em nenhum momento as diligências e respectivas respostas foram efetivamente disponibilizadas na plataforma de modo contemporâneo e acessível às demais participantes. Todo o procedimento de diligenciamento transcorreu por e-mail, com pedido de prorrogação, deferimento e envio de respostas fora do ambiente público ordinário do certame.

No histórico do chat, os demais participantes apenas tomavam conhecimento de que havia sido encaminhada diligência por e-mail, sem acesso ao conteúdo material do que estava sendo solicitado, do que estava sendo respondido e do que estava sendo analisado pela Administração. Em outras palavras, todo o processo de diligenciamento e análise da documentação da **PADOCK** ficou, na prática, oculto das demais licitantes.

Some-se a isso o fato de que o retorno das sessões e a retomada dos atos subsequentes não foram precedidos de comunicação adequada e ostensiva aos licitantes. Em certames eletrônicos, a reabertura da sessão e a continuidade do julgamento ou da habilitação devem ser tornadas públicas de modo prévio e efetivo, justamente para assegurar acompanhamento simultâneo por todos os participantes. A ausência desse aviso prévio qualificado reforça a quebra da publicidade e da isonomia, especialmente quando a retomada culmina em análise favorável à empresa diligenciada.

Tal conduta afronta diretamente os princípios da publicidade, da transparência, da isonomia e do contraditório administrativo. Não se trata de mero formalismo. Em licitação, a publicidade dos atos é elemento essencial de controle, fiscalização e legitimidade. Quando a Administração permite que a habilitação de uma licitante seja construída ou consolidada por meio de trocas privadas de e-mail, sem a correspondente juntada pública na plataforma do certame, priva as



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

demais concorrentes da possibilidade de acompanhamento tempestivo e de impugnação qualificada dos atos praticados.

O item 8.8 do Edital ainda estabelece que o saneamento deve ocorrer mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível a todos. A acessibilidade, nesse contexto, não pode ser apenas teórica ou posterior. Deve ser efetiva, tempestiva e apta a assegurar igualdade de armas entre os licitantes.

#### **VI – DO PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO RECURSAL**

Ao manifestar sua intenção de recorrer, a **A3** registrou expressamente que as diligências não estavam anexadas na plataforma e que, sem conhecimento de tais documentos, não havia como analisar adequadamente a documentação da empresa declarada vencedora para fins de interposição de recurso.

A recorrente, portanto, foi colocada em situação de manifesta desvantagem procedimental, tendo de exercer seu direito recursal sem acesso pleno e imediato aos elementos que embasaram a manutenção da **PADOCK** no certame e sua posterior declaração como vencedora.

Não é juridicamente aceitável que o direito de recorrer seja reduzido a um ônus meramente formal, desprovido dos elementos mínimos de informação necessários ao seu exercício substancial. O recurso administrativo em licitação existe para viabilizar o controle dos atos praticados pela Administração e do efetivo atendimento das exigências editalícias pelo licitante vencedor. Sem acesso tempestivo às diligências, respostas, prorrogações e documentos complementares, esse controle resta esvaziado.



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

## **VII – DA NECESSÁRIA REFORMA DA DECISÃO**

Diante de todo o exposto, a decisão que declarou vencedora a empresa **PADOCK** não pode subsistir.

Há, no mínimo, um conjunto relevante de irregularidades que maculam a higidez da habilitação deferida, a saber: a ausência, no pacote inicial de habilitação, de documento essencial de qualificação econômico-financeira; a utilização de diligências sucessivas com prorrogações; a aparente extrapolação dos limites do saneamento permitidos pelo edital; e a condução material do diligenciamento por e-mail, sem efetiva publicidade contemporânea às demais licitantes.

A soma desses elementos demonstra que não se está diante de simples esclarecimentos acessórios, mas de um procedimento que, em tese, permitiu complementação substancial e pouco transparente da habilitação da empresa **PADOCK**, em prejuízo da lisura do certame e da igualdade de tratamento entre os participantes.

Em licitação pública, a observância estrita do edital e a transparência dos atos não são facultativas. São exigências indispensáveis à preservação da legalidade, da isonomia e da proposta mais vantajosa à Administração em ambiente competitivo legítimo.

## **VIII – DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, requer a recorrente:

- a) o conhecimento do presente recurso, por ser cabível e tempestivo;
- b) no mérito, o seu provimento, para que seja reformada a decisão que declarou vencedora a empresa **PADOCK MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA**;
- c) seja reconhecida a irregularidade da habilitação da empresa **PADOCK**, diante do descumprimento das exigências editalícias, especialmente quanto à ausência de documento essencial de qualificação econômico-financeira no pacote inicial de habilitação;



**ENGENHARIA**

Infraestrutura - Locação - Sinalização - Mineração - Loteamentos

d) seja reconhecida a extrapolação dos limites da diligência, com a consequente desconsideração de documentos e informações juntados de forma tardia e em desacordo com o edital;

e) seja reconhecida a nulidade ou ineficácia dos atos de diligenciamento e análise realizados sem a devida publicidade e acessibilidade contemporânea às demais licitantes;

f) por consequência, seja determinada a inabilitação da empresa **PADOCK** e o prosseguimento do certame com a convocação da licitante subsequente, na forma do edital;

g) subsidiariamente, caso não se entenda desde logo pela inabilitação, seja determinada a reabertura da fase pertinente, com integral publicidade de todos os documentos, diligências, respostas, prorrogações e pareceres considerados para a habilitação da empresa recorrida, assegurando-se às demais licitantes o pleno exercício do contraditório e do direito recursal.

Termos em que,

Pede deferimento.

Jundiaí, 10 de abril de 2026.

---

**A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA.**

ALEXANDRE FERNANDEZ

Sócio Administrador

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 000.058/2025-4.

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3 Região.

Interessados: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3 Região (32.784.418/0001-23); Yucard Benefícios e Convênios Ltda. (12.228.728/0001-54).

Representação legal: Nathalia Todesco Barbosa de Amorim (OAB/PR 83.840), Priscila Caran (OAB/PR 59.439) e outros, representando Yucard Benefícios e Convênios Ltda.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NOS SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE CARTÕES DE BENEFÍCIO PARA CONCESSÃO DE VALE ALIMENTAÇÃO/REFEIÇÃO. EMPATE REAL ENTRE PROPOSTAS. VEDAÇÃO DE OFERECIMENTO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA DECORRENTE DE REGRA EDITALÍCIA E DA DISCIPLINA DA LEI 14.133/2021. OITIVA PRÉVIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório instrução elaborada por Auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) (peça 45), a qual contou com a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 46):

### “INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA

#### A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC 000.058/2025-4	Mérito, Ciência, Arquivamento	
UNIDADE JURISDICIONADA	UASG	
Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (CRT-3)	927618	
REPRESENTANTE	CNPJ	CONTRATO SOCIAL
R6 Instituição de Pagamentos Ltda.	03.419.902/0001-55	Peça 2

#### OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Contratação de empresa especializada nos serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de cartões de benefício para concessão de vale alimentação/vale refeição na modalidade eletrônica com recargas mensais, por meio de cartão com tarja magnética e/ou chip de segurança (peça 4, p. 1).

PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CONTRATAÇÃO	MODALIDADE	NÚMERO DO CERTAME
--------------------------------------	------------	-------------------

Não se aplica	Pregão Eletrônico	90005/2024
<b>MODO DE DISPUTA</b>	<b>CRITÉRIO DE JULGAMENTO</b>	
Aberto	Maior desconto global	
<b>VIGÊNCIA</b>	<b>VALOR HOMOLOGADO</b>	
12 meses prorrogáveis por até dez anos, na forma do art. 107 da Lei 14.133/2021 (peça 4, p. 16).	R\$ 543.168,00 (peça 14, p. 4)	
<b>LEGISLAÇÃO QUE REGE O CERTAME</b>		
Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)		
<b>SUSPENSO POR MEDIDA CAUTELAR?</b>	Não	
<b>FASE DO CERTAME</b>		
Certame homologado em 3/12/2024.		

**B. HISTÓRICO**

1. A representante alegou que houve aplicação indevida dos critérios de desempate no certame e que houve ausência de aviso prévio do momento de reabertura da sessão pública, o que prejudicou a sua participação no certame.
2. Em análise inicial, esta Unidade Técnica entendeu não caber a concessão de medida cautelar, presente o pressuposto do perigo da demora reverso, e entendeu ser mais apropriado sugerir a realização de oitiva e diligência a fim de se obter maiores esclarecimentos da entidade.
3. O Ministro-relator do presente processo, conheceu da representação e anuiu com a sugestão da unidade técnica de indeferir o pedido de cautelar e realizar diligência e oitiva junto ao conselho.
4. Promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

**C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES**

<b>DESPACHO DO RELATOR</b>	Peça 19	3/2/2025
<b>OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU</b>		
À entidade	Ofício 1781/2025-TCU/Seproc, de 3/2/2025 (peça 22)	
À sociedade empresarial	Ofício 1780/2025-TCU/Seproc, de 3/2/2025 (peça 21)	

**D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA****PELA UNIDADE JURISDICIONADA**

Peça 34

**PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL**

Peça 32

---

## E. EXAME TÉCNICO

---

**Item a:** inobservância das regras relativas ao direito de preferência às microempresas e empresas de pequeno porte, contidas no art. 60, § 2º, da Lei 14.133/2021 e no art. 44 da Lei Complementar 123/2016;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 34):

- a) Inicialmente, esclarece que a decisão do pregoeiro determinando a inclusão de todas as licitantes no sorteio final foi fundamentada na necessidade de garantir a isonomia entre os participantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e do artigo 60 da Lei 14.133/2021.
- b) Ao analisar os recursos administrativos interpostos pelas licitantes, verificou-se que não houve empate ficto, mas sim um empate real entre todas as empresas participantes.
- c) Além disso, o critério de empate previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006 não se aplicava ao caso, pois as ME/EPP envolvidas no certame não apresentaram proposta mais vantajosa em relação às demais empresas concorrentes.
- d) Outro ponto relevante é que a vedação à taxa negativa nos lances inviabilizou a aplicação do critério de preferência às ME/EPP, uma vez que não havia possibilidade de oferta de valores mais baixos, tornando inaplicável o art. 45 da LC 123/2006. Assim, seguiu-se o rito estabelecido pelo próprio edital, que previa o sorteio público com a participação de todas as empresas empatadas, conforme disposto na Instrução Normativa Seges/ME 73/2022.
- e) Portanto, o procedimento adotado pelo pregoeiro está em conformidade com o edital, a legislação vigente e a jurisprudência consolidada, garantindo a isonomia e o princípio da proposta mais vantajosa, sem qualquer afronta às normas gerais de tratamento diferenciado das ME/EPP.

Análise:

5. A fim de se obter um entendimento abrangente da LC 123/2006, cita-se os seguintes artigos da lei:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1o deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

§1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada podará apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1o e

2o do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

(...)

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

6. Observa-se que os arts. 44 e 45 tratam da regra do empate ficto e os arts. 47 e 48 estabelecem as hipóteses de participação exclusiva de ME/EPP.

7. No último caso, a legislador deixou explícito em qual situação as licitações devem ser de participação exclusiva de ME/EPP: licitações cujo valor de contratação seja inferior ou igual a R\$ 80.000,00. Por meio da interpretação lógica e sistemática, depreende-se que licitações cujo valor de contratação seja superior a R\$ 80.000,00 não podem ser restritas exclusivamente as ME/EPP, pois tal restrição seria contrária aos mandamentos da LC 123/2006. Complementa esse entendimento, o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal que assegura a igualdade de condições entre os licitantes e que eventuais exceções devem estar especificadas em lei.

8. Já no primeiro caso citado, trata-se do caso denominado empate ficto, hipótese em que uma empresa não classificada como ME/EPP oferta o melhor lance no certame. Nesse caso, o legislador permitiu que licitantes, enquadradas como ME/EPP, tenham uma nova possibilidade de ofertar um lance melhor que o lance vencedor, até aquele momento, conforme disposto no art. 45 inciso I.

9. O sorteio previsto no art. 45, inciso III, se aplica apenas quando há equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1o e 2o do art. 44, de forma a definir a ordem em que será facultado o direito a ofertar uma proposta inferior àquela apresentada por empresa que não se enquadra como ME/EPP.

10. Não há dispositivo na LC 123/2006 definindo que em caso de empate nas propostas ofertadas por ME/EPP e empresas que não se enquadram como ME/EPP, sem que haja possibilidade de ofertar uma melhor proposta, deve ser dada prioridade à empresa qualificada como ME/EPP.

11. No caso do objeto licitado, com o advento da Lei 14.442/2022, oriunda da Medida Provisória 1.108/2022, em conjunto com o Decreto 10.854/2021, foi proibida a oferta de taxa negativa para licitações de fornecimento de vale refeição/alimentação. Assim, se estabeleceu um padrão em que nas licitações para fornecimento de vale refeição/alimentação os licitantes ofertam taxa igual a zero, resultando em frequentes empates reais entre os licitantes.

12. Dessa forma, instituir, sem previsão legal, que em caso de empate real, contendo empresas enquadradas como ME/EPP, deve-se realizar sorteio com participação exclusiva de ME/EPP, seria, na prática, proibir a participação de empresas não enquadradas como ME/EPP nesse mercado de fornecimento de vale refeição em licitações realizadas pela Administração Pública, além de não encontrar respaldo legal, como já tratado nesta instrução.

13. Cumpre ressaltar que os princípios da igualdade entre os licitantes e o da competitividade são princípios basilares das contratações consagrados no art. 5º da Lei 14.133/2021 e na Constituição Federal. Além disso, o princípio básico de qualquer licitação é atender o interesse

público, através da obtenção da proposta mais vantajosa após procedimento que garanta ampla competitividade.

14. Portanto, conclui-se acertada a decisão do pregoeiro, após recursos apresentados no certame questionando a decisão anterior de fazer a escolha somente entre ME/EPP, determinando a inclusão de todas as licitantes no sorteio final, fundamentada na necessidade de garantir a isonomia entre os participantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e do artigo 60 da Lei 14.133/2021, c/c a IN Seges/MGI 79/2024, que alterou a IN Seges/ME 73/2022 para prever a hipótese do sorteio, conforme art. 28, § 2º, transcrito abaixo.

Art. 28 Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

(...)

§ 2º Permanecendo empate após aplicação de todos os critérios de desempate de que trata o caput, proceder-se-á a sorteio das propostas empatadas a ser realizado em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

15. Inclusive, cumpre ressaltar que conforme mensagens destacadas abaixo, contidas no termo de julgamento do certame, os critérios de desempate são automaticamente aplicados pelo sistema, sem qualquer interferência do pregoeiro.

Sistema 08/11/2024 08:15:05

O item 1 está encerrado.

Sistema 08/11/2024 08:15:05

O desempate ref. § 1º, inciso I do Art.60 da lei 14.133/2021 foi realizado para o item 1. Mais de uma proposta permaneceu empatada. Outro critério de desempate precisa ser aplicado.

Sistema 08/11/2024 08:15:05

O item 1 teve empate real para o valor: R\$ 543.168,0000. Procedeu-se o sorteio eletrônico entre os fornecedores com propostas empatadas. Acompanhe as convocações no Julgamento de Propostas.

**Item b:** ausência de informação relativa à data e horário de reabertura da sessão pública, em afronta aos princípios da publicidade e da razoabilidade, bem como à jurisprudência do TCU (Acórdãos 3486/2014 e 2273/2016, ambos do Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 34):

- a) O Conselho informa que o próprio sistema eletrônico utilizado no certame exige a definição de data e hora para a retomada da sessão, com um prazo mínimo de 24 horas de antecedência.
- b) Dessa forma, não há tecnicamente como reabrir a sessão sem que essa informação seja previamente disponibilizada aos licitantes. Esse aviso é gerado automaticamente pelo sistema e não ocorre por meio do chat da plataforma, mas sim por meio de notificação específica aos participantes, garantindo a transparência do procedimento.
- c) A exigência desse prazo mínimo de 24 horas para a reabertura da sessão tem como objetivo justamente assegurar que todos os licitantes tenham ciência da retomada do certame, o que demonstra que o CRT-03 agiu em conformidade com os princípios da publicidade e da razoabilidade.
- d) Ressalta que não houve reclamação formal por parte dos licitantes durante a condução do processo, o que reforça que as notificações foram recebidas regularmente.
- e) Destaca que a jurisprudência do TCU citada no questionamento trata de casos onde a ausência de publicidade resultou em prejuízo ao certame, o que não aconteceu no presente caso, uma vez que todos os licitantes tiveram pleno acesso às informações sobre a reabertura da sessão.

Manifestação da Sociedade Empresária Yucard Benefícios e Convênios Ltda (peça 32):

- a) A empresa Yucard foi declarada vencedora do certame. Entende que, de acordo com o item 3.11 do edital, é responsabilidade do licitante acompanhar o andamento do certame, pelo sistema eletrônico.
- b) Entende que a publicação foi escorreita e de forma pública e que todas as disposições legais foram respeitadas. Assim, houve negligência ou inação por parte da representante que não se atentou ao que estava acontecendo no certame.

Análise:

16. O mencionado aviso automático aos licitantes somente ocorre caso haja interrupção da fase de lances do certame. Caso o certame seja suspenso em outro momento, como a análise da habilitação, não há aviso automático. A definição do dia e horário é realizada pelo pregoeiro.

17. Observa-se na Ata de Julgamento (peça 15), que a sessão foi retomada no dia 25/11/2024, às 09:03:56h, sendo que no dia 22/11/2025, o pregoeiro revogou a decisão que declarou a empresa R6 Instituição de Pagamentos Ltda. como vencedora, em decorrência dos recursos interpostos, uma vez que a escolha tinha considerado apenas as ME e EPP. (peça 14, p. 10).

18. Ao analisar a decisão do pregoeiro dos recursos apresentados, não é possível identificar nenhuma referência à data de reabertura do certame, o mesmo ocorrendo nas mensagens registradas no chat.

19. Ainda que tenha feito o registro em campo próprio do sistema, considerando que a reabertura aconteceu com mensagem automática do sistema, considera-se que não houve a devida publicidade, considerando o previsto no art. 43 da IN SEGES/ME 73/2022.

Art. 43. Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento de que tratam os arts. 41 e 42, o seu reinício somente poderá ocorrer mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata.

20. Levando-se em consideração ampla jurisprudência deste Tribunal, entende-se necessária a publicação no chat da data e hora em que será retomada a sessão da licitação, após ser interrompida, fato que não foi observado no presente caso. Nesse sentido:

Acórdão 168/2006-TCU-Plenário, relator Ministro José Jorge

9.3.6. observe, quando da condução da fase pública do pregão eletrônico, os princípios estabelecidos no art. 5º do Decreto n.º 5.450, de 2005, em especial os da publicidade e da razoabilidade, de modo que o pregoeiro, a partir da sessão inicial de lances até o resultado final do certame, deverá sempre avisar previamente, via sistema (chat), a suspensão temporária dos trabalhos, em função de horário de almoço e/ou término do expediente, bem como a data e o horário previstos de reabertura da sessão para o seu prosseguimento;

21. A jurisprudência desta Corte de Contas é contrária à argumentação da licitante vencedora de que o licitante é responsável por acompanhar quando a sessão do certame retornará, nos seguintes termos:

Relatório do Acórdão 3486/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer

17. O fato de constar no edital que cabe ao licitante acompanhar os atos praticados no certame não é justificativa para que a Administração proceda da forma relatada. Não é razoável exigir do licitante que fique conectado 100% do tempo, logado no Portal de Compras à espera do exato momento em que a Administração vai abrir a fase de lances ou o prazo para registro de intenção de recurso. O próprio item 10.7 do edital (peça 2, p. 10) trazia essa previsão de interrupção:

22. Ainda que a jurisprudência mencionada seja relativa à aplicação da Lei 8666/1993, entende-se aplicável, também, no caso de licitações realizadas pela Lei 14133/2021, considerando os princípios da publicidade e da transparência.

23. No caso concreto, apesar de sete empresas não terem apresentado a documentação solicitada na sessão ocorrida sem aviso prévio, na prática não houve dano ao Erário, visto que todas as empresas haviam apresentado o mesmo valor de proposta. Assim, sugere-se que seja dada ciência da impropriedade verificada.

24. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

25. Será proposta, portanto, a realização de ciência, na forma descrita nesta instrução.

#### Conclusão

26. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

27. Quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela procedência parcial.

---

### F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

---

<b>Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?</b>	Não
--	-----

---

### G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

---

<b>Há pedido do representante de <u>ingresso aos autos</u>?</b>	Não
---	-----

---

<b>Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?</b>	Não
--	-----

---

<b>Há pedido de <u>sustentação oral</u>?</b>	Não
--	-----

---

### H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

---

<b>Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?</b>	Não
---	-----

---

<b>Há processos apensos?</b>	Não
------------------------------	-----

---

### I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

---

28. Em virtude do exposto, propõe-se:

28.1. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

28.2. dar **ciência** ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90005/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) em respeito aos princípios da publicidade e da razoabilidade, nas licitações. o pregoeiro deve sempre avisar previamente, via sistema (chat), a suspensão temporária dos trabalhos, em função de horário de almoço e/ou término do expediente, bem como a data e o horário previstos de reabertura da sessão para o seu prosseguimento, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 168/2006-TCU-Plenário);

28.3. **informar** ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

---

28.4. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação encaminhada pela empresa R6 Instituição de Pagamento Ltda., com pedido de suspensão cautelar do certame, dentre outras medidas, referente ao Pregão Eletrônico (PE) 90005/2024 (Processo Administrativo 2024.06.020) do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (CRT-03), aberto em 8/11/2024, de valor anual estimado de R\$ 543.168,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada nos serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de cartões de benefício para concessão de vale alimentação/refeição na modalidade eletrônica com recargas mensais, por meio de cartão com tarja magnética e/ou chip de segurança, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, com prazo de vigência de 12 meses, prorrogáveis por até 10 anos na forma do art. 107 da Lei 14.133/2021 (peças 1 a 4).

2. Em resumo, as irregularidades apontadas pelo representante foram as seguintes:

a) ausência de aviso prévio para a reabertura da sessão pública (peça 1, p. 4-11), em violação ao art. 47, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2273/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 2842/2016-TCU Plenário, relator Ministro Bruno Dantas); e

b) aplicação indevida dos critérios de desempate (peça 1, p. 8-13), [porquanto deixou-se de dar preferência às empresas detentoras da condição de microempresas e empresas de pequeno porte ao se incluir no sorteio final de desempate propostas de empresas não detentoras dessa condição], em afronta ao art. 60, § 2º, da Lei 14.133/2021 [c/c o art. 44 da Lei Complementar 123/2006].

3. Embora o certame já houvesse sido homologado à licitante distinta do representante desde o dia 3/12/2024, data anterior à própria representação (3/1/2025), o perigo da demora, um dos requisitos para o deferimento da medida de urgência pleiteada, foi invocado em razão da possibilidade de celebração do contrato com a empresa declarada vencedora.

4. Em Despacho à peça 19, acompanhando a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), às peças 16 a 18, manifestei-me no sentido de indeferir a concessão da medida cautelar formulada pelo representante tendo em vista restar configurado o perigo da demora inverso, em razão da essencialidade do objeto licitado para o funcionamento da autarquia. A suspensão do pregão, portanto, teria o condão de trazer mais prejuízos do que o prosseguimento da contratação. Na mesma assentada, também consenti com as demais propostas alvitradas pela AudContratações para realização de: (i) oitiva prévia do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (CRT-03); (ii) construção participativa das deliberações; (iii) oitiva da empresa Yucard Benefícios e Convênios Ltda., declarada vencedora da licitação; e (iv) diligência ao CRT-03.

5. Ultimadas as medidas saneadoras, a AudContratações, em pronunciamentos às peças 45-46, considerou que, em relação à possível inobservância das regras relativas ao direito de preferência das microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), foi acertada a decisão do pregoeiro de incluir todas as licitantes no sorteio final e não apenas aquelas enquadradas como ME/EPP, porquanto, nos casos de empate real, em que não há possibilidade de se ofertar uma melhor proposta, deve-se garantir a isonomia entre os participantes e também a obtenção da melhor proposta para Administração Pública, consoante art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e do artigo 60 da Lei 14.133/2021, c/c a IN Seges/MGI 79/2024, que alterou a IN Seges/ME 73/2022.

6. Quanto à alegada ausência de informação relativa à data e horário de reabertura da sessão pública do pregão eletrônico, a unidade técnica, por outro lado, aponta que a retomada da licitação, suspensa desde o dia 8/11/2024, ocorrida no dia 25/11/2024, deveria ser precedida de publicação no chat do sistema de pregão eletrônico, com indicação de data e hora, com antecedência de, no mínimo, 24 horas e com registro da ocorrência em ata, em atendimento aos princípios da publicidade e da

transparência previstos na Lei 14.133/2021, bem assim em atendimento ao disposto no art. 43 da IN SEGES/ME 73/2022 e na jurisprudência do TCU. Nada obstante, embora sete empresas tenham deixado de apresentar a documentação solicitada na sessão ocorrida sem aviso prévio, também destaca que a ocorrência não resultou em dano ao Erário tendo em vista que todas as licitantes haviam apresentado o mesmo valor de proposta em razão das próprias regras do edital.

7. Desse modo, propõe a AudContratações: (i) **conhecer** da representação; (ii) no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**; (iii) dar **ciência** ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (CRT-3) de que: “em respeito aos princípios da publicidade e da razoabilidade, nas licitações o pregoeiro deve sempre avisar previamente, via sistema (chat), a suspensão temporária dos trabalhos, em função de horário de almoço e/ou término do expediente, bem como a data e o horário previstos de reabertura da sessão para o seu prosseguimento, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 168/2006-TCU-Plenário)”; (iv) **informar** ao (CRT-3) e ao representante sobre a decisão que vier a ser proferida; e (v) **arquivar** os autos.

8. Brevemente historiado, adianto que acolho a proposta instrutória, com pequenos ajustes de forma, incorporando as respectivas análises às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que farei a seguir.

9. No presente caso, analisa-se situação em que as empresas participantes do pregão eletrônico apresentaram propostas de valor idêntico ao que fora estimado para a contratação em razão das próprias regras estabelecidas no subitem 4.1 do edital, ou seja, vedação de taxa administrativa negativa e valor dessa mesma taxa e da proposta iguais ao estimado, respectivamente, 0% e R\$ 543.168,00 (peça 4, p. 5). Nessa hipótese, o mesmo edital previa em seu subitem 4.1.4 que o desempate deveria observar os critérios definidos no art. 60 da Lei 14.133/2021, abaixo transcritos (*verbis*):

5.8.1. Havendo eventual empate entre propostas, o critério de desempate será aquele previsto no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, nesta ordem:

5.8.1.1. disputa final, hipótese em que as licitantes empatadas poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

5.8.1.2. avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

5.8.1.3. Desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;

5.8.1.4. Desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

5.8.2. Persistindo o empate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

5.8.2.1. Empresas brasileiras;

5.8.2.2. Empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

5.8.2.3. Empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

10. Ocorre que, mesmo após a adoção de tais critérios, ainda persistia o empate, o que levaria a realização de sorteio conforme Instrução Normativa Seges/ME 73/2022, à luz do disposto no subitem 5.9 do edital (peça 4, p.7). Registre-se, todavia, que o sistema eletrônico do pregão convocou a empresa ora representante para enviar “anexos” relacionados ao item a ser contratado (peça 4, p. 6), indicativo de que teria sido apontada como detentora da melhor proposta, porém em detrimento das regras do edital, conforme informado na representação (peça 1, p.3). Em vista da inconsistência, as

licitantes Verocheque Refeições LTDA., Uzzipay Administradora de Convênios LTDA. e UP Brasil Administração e Serviços LTDA. (peças 8 a 10) interpuseram recursos administrativos tempestivos questionando a decisão.

11. O pregoeiro, a seu turno, ao apreciar os respectivos recursos, deliberou pela realização de sorteio público com a participação de **todos os licitantes** empatados, independente do seu porte. A controvérsia, portanto, assentou-se na contestação de tal decisão pelo representante por entender que somente deveriam ser incluídas nesse sorteio as **microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP)**, em vista da preferência conferida pela Lei Complementar 123/2006.

12. Havia alertado no despacho de apreciação do pedido de medida cautelar apresentado pelo representante que o teor de recurso administrativo interposto por um dos licitantes continha relevante informação acerca do impacto trazido pela Lei 14.442/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado, no sentido de se vedar o oferecimento de taxa de administração negativa, acarretando que as empresas participantes dos certames licitatórios ofereçam sempre taxa zero. Segundo a licitante recorrente, em situações de **“empate real”**, o sorteio de desempate deve ser realizado com todas as empresas, sob pena de aniquilação da concorrência e também de violação dos princípios da legalidade e da isonomia. O sorteio apenas com a participação das ME/EPP somente seria aplicável nos casos de **“empate ficto”**, em situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada, sendo que na modalidade pregão limita-se a 5%, em que seja possível, à luz da aplicação do disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar 123/2006, à ME/EPP apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame referente à empresa de maior porte, de modo que reste demonstrada a vantajosidade para a Administração Pública.

13. Sendo assim, diante das recentes inovações legislativas e das controvérsias existentes, vislumbrei necessária a realização de análise mais aprofundada por parte da unidade técnica, já em sede de cognição exauriente, com a vistas ao alcance de um adequado entendimento sobre a matéria.

14. A AudContratações, por sua vez, no bojo da instrução de análise das oitavas, especificamente nos seus parágrafos 5º a 15 (peça 45), trouxe pertinentes esclarecimentos sobre o tema, os quais resumo a seguir:

a) os arts. 44 e 45 da Lei Complementar 123/2006, que tratam das situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada, sendo que na modalidade pregão limita-se a 5%, em que é possível à ME/EPP apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame referente à empresa de maior porte, versam sobre a hipótese de **empate ficto**;

b) os arts. 47 e 48 da Lei Complementar 123/2006 cuidam de hipótese de participação exclusiva de ME/EPP, em que a Administração Pública deverá realizar processo licitatório restrito às empresas desse porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00;

c) estabeleceu-se um padrão nas licitações para fornecimento de vale refeição/alimentação, com o advento da Lei 14.442/2022, editada por conversão da Medida Provisória 1.108/2022, e do Decreto 10.854/2021, em que os licitantes ofertam taxa administrativa igual a zero, resultando em frequentes **empates reais** entre as propostas;

d) não há previsão na Lei Complementar 123/2006 que estabeleça que, **em caso de empate real**, no qual há propostas ofertadas por microempresas e empresas de pequeno porte e por empresas de maior porte de mesmo valor, sem possibilidade, portanto, de apresentação de uma melhor proposta, deva ser dada prioridade à empresa qualificada como ME/EPP; e

e) instituir, sem previsão legal, nos casos em que persiste o empate de propostas de microempresas e empresas de pequeno porte e de empresas de maior porte mesmo depois de aplicados os critérios de desempate instituídos pelo art. 60 da Lei 14.133/2021, que o subsequente sorteio

previsto pela Instrução Normativa Seges/ME 73/2022 seja de participação restrita às ME/EPP seria, na prática, proibir a participação de empresas não enquadradas nessa categoria em licitações de fornecimento de vale refeição realizadas pela Administração Pública, após o advento da Lei 14.442/2022.

15. A propósito da Lei 14.442/2022, inclusive, o teor da exposição de motivos da Medida Provisória 1.108/2022<sup>1</sup>, que lhe deu origem, traz em seu bojo expressa intenção de evitar a concessão de taxas negativas ou deságio no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador. Segundo lá posto, tal prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias, por já fazerem jus à isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores ao mesmo tempo que as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram a perda decorrente de taxas negativas ou deságio exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados.

16. No que concerne ao entendimento de que reabertura da sessão pública do pregão eletrônico ora em exame no dia 25/11/2024 deveria ser precedida de publicação no chat do sistema de pregão eletrônico, com indicação de data e hora, com antecedência de, no mínimo, 24 horas e com registro da ocorrência em ata, em atendimento aos princípios da publicidade e da transparência previstos na Lei 14.133/2021, bem assim em atendimento ao disposto no art. 43 da IN SEGES/ME 73/2022 e na jurisprudência do TCU, alinho-me integralmente ao posicionamento da unidade técnica.

17. Considero, entretanto, que seja necessário realizar ajuste de redação na proposta de ciência a ser endereçada ao CRT-03, com o fim de adequá-la ao que dispõe o art. 10 da Resolução TCU 315/2020. Desse modo, a ciência passará a constar da seguinte forma: “em relação ao Pregão Eletrônico 90005/2024, a falta de publicação no chat do respectivo sistema da reabertura da sessão pública, com indicação de data e hora e com antecedência de, no mínimo, 24 horas, bem assim com registro da ocorrência em ata, violou os princípios da publicidade e da transparência previstos na Lei 14.133/2021, como também desatendeu o disposto no art. 43 da IN SEGES/ME 73/2022 e na jurisprudência do TCU (Acórdão 168/2006-TCU-Plenário)”.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de julho de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

---

<sup>1</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf)

## ACÓRDÃO Nº 1571/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.058/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (32.784.418/0001-23); Yucard Benefícios e Convênios Ltda (12.228.728/0001-54).
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Nathalia Todesco Barbosa de Amorim (OAB/PR 83.840), Priscila Caran (OAB/PR 59.439) e outros, representando Yucard Benefícios e Convênios Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação encaminhada pela empresa R6 Instituição de Pagamento Ltda., com pedido de suspensão cautelar do certame, dentre outras medidas, referente ao Pregão Eletrônico (PE) 90005/2024 (Processo Administrativo 2024.06.020) do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (CRT-03), aberto em 8/11/2024, de valor anual estimado de R\$ 543.168,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada nos serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de cartões de benefício para concessão de vale alimentação/refeição na modalidade eletrônica com recargas mensais, por meio de cartão com tarja magnética e/ou chip de segurança, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, com prazo de vigência de 12 meses, prorrogáveis por até 10 anos na forma do art. 107 da Lei 14.133/2021,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. dar ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região (CRT-03), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que, em relação ao Pregão Eletrônico 90005/2024, a falta de publicação no chat do respectivo sistema da reabertura da sessão pública, com indicação de data e hora e com antecedência de, no mínimo, 24 horas, bem assim com registro da ocorrência em ata, violou os princípios da publicidade e da transparência previstos na Lei 14.133/2021, como também desatendeu o disposto no art. 43 da IN SEGES/ME 73/2022 e na jurisprudência do TCU (Acórdão 168/2006-TCU-Plenário);

9.4. informar ao Conselho Regional dos Técnicos da 3ª Região (CRT-3), ao representante e à empresa Yucard Benefícios e Convênios Ltda. sobre este Acórdão;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 27/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/7/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1571-27/25-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.106/2021-6.

Natureza: Representação.

Órgão: Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO).

Interessada: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

Representação legal: José Roberto Manesco (OAB/SP 61.471) e Joao Falcão Dias (OAB/SP 406.577).

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PREGÃO REALIZADO PELA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE TOCANTINS. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) acerca de possíveis irregularidades (restrição à competitividade, direcionamento de licitação pública e sobrepreço/superfaturamento) na condução do Pregão Eletrônico 235/2019, pela Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO), para o registro de preços para futuras aquisições camas hospitalares e macas.

2. No âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), foi elaborada a instrução à peça 201, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, cujo encaminhamento foi encampado pelos dirigentes da unidade (peças 202/203):

Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades (restrição à competitividade, direcionamento de licitação pública e sobrepreço/superfaturamento) ocorridas na Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO), relacionadas ao Pregão Eletrônico 235/2019, do tipo menor preço, cujo objeto era o registro de preços para futuras aquisições dos seguintes itens (peça 4, p. 3 e 18-24):

a) 590 camas eletrônicas hospitalares, com capacidade de carga de trabalho mínima de 250 kg, movimentos de fawler, trendelemburg, inclusive reverso, soquetes para soro, suportes para bolsas coletores, com colchão de espuma para cada segmento etc. (item 1: 531 camas na cota geral; item 2: 59 camas na cota reservada para microempresas e empresas de pequeno porte - ME/EPP);

b) 50 macas radiotransparentes hidráulicas com capacidade de carga de trabalho mínima de 300 kg, plataforma sobre cilindros telescópicos, suportes para magazine de filme de raios-X, trendelemburg, inclusive reverso etc. (item 3: 45 macas na cota principal; item 4: 5 macas na cota reservada das ME/EPP); e

c) 20 macas retráteis em alumínio para ambulância, projetadas para suportar pacientes com peso até 150 kg, encosto regulável para movimento fawler, cintos de segurança com sistema de engate rápido etc. (item 5, destinado à disputa exclusiva por ME/EPP).

2. Conforme atas de adjudicação, de homologação e de registro de preços (peças 5, 6 e 8), o certame logrou êxito em relação às camas eletrônicas hospitalares e às macas radiotransparentes hidráulicas (cotas principais e reservadas a ME e EPP), restando fracassado quanto às macas retráteis em alumínio para ambulância, segundo quadro seguinte:

Item licitado	Vencedor	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)
590 camas hospitalares	Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (16.861.009/0001-27)	22.600,00	13.334.000,00
50 macas radiotransparentes	R.C. Móveis Ltda. (02.377.937/0001-06)	9.300,00	465.000,00
20 macas retráteis	Item fracassado		

3. Registra-se que, tanto a empresa que teve o preço aprovado e registrado para as camas hospitalares (leito), quanto aquela que restou exitosa na disputa de preços das macas radiotransparentes hidráulicas, restaram adjudicatárias das cotas principais e das cotas reservadas às ME e EPP para tais produtos, hipótese prevista no edital sem representar irregularidade. Registra-se também a natureza federal dos recursos, conforme anotado nos itens 10 e 11 da instrução à peça 15, p. 2.

4. Autuada a presente representação a partir de produção de conhecimento pela Secretaria do TCU em Tocantins (Sec-TO), foi realizada a instrução inicial por esta Selog (peça 15), cujos exames resultaram na proposta de adoção de medida cautelar suspensiva de aquisições das ARPs decorrentes do certame em tela e oitiva e diligência à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO) e diligência à Superintendência da Polícia Federal no Estado de Tocantins (PF/TO).

4.1. A proposta de diligência à PF/TO objetivou colher elementos subsidiários ao exame da representação, via compartilhamento de provas da operação “Cama de Tut”. A proposta de diligência à Sesau/TO visou colher informações sobre as compras e adesões às atas e sobre a motivação para especificar os leitos e macas com capacidade muito alta de suporte de peso (pacientes com cerca de 200 kg). Já a oitiva da Sesau/TO foi proposta objetivando ouvir aquele órgão sobre os pressupostos da cautelar requerida e sobre indícios de sobrepreço, direcionamento e restrição à competitividade no certame.

5. O relator do feito despachou, à peça 18, concordando em parte com o propugnado pela Selog, alterando seus termos quanto à realização de oitiva previamente à cautelar, quanto à inclusão, na oitiva prévia da Sesau/TO, de sua manifestação também sobre a existência de saldo remanescente e processos de compra no âmbito das atas decorrentes do pregão em tela, e quanto à exclusão das oitivas das empresas Linet e RC Móveis.

6. Promovidas a oitiva prévia e as diligências determinadas pela relatoria, inclusive a análise e deferimento da prorrogação de prazo solicitada pela Sesau/TO (peças 19-26, 37 e 67), as respostas da PF/TO e da Sesau/TO foram oferecidas respectivamente às peças 27-36 e 38-66.

7. Na segunda instrução desta Selog (peça 72), foram observadas lacunas nas documentações apresentadas, decidindo-se por adiar a análise das respostas por essa razão, e foram propostas medida cautelar suspensiva de aquisições/pagamentos restantes, oitiva da Sesau/TO e das empresas vencedoras e solicitação de informações à PF/TO.

8. O relator despachou, à peça 75, de forma concordante com esta unidade técnica, decidindo pelas medidas propugnadas, sendo a cautelar suspensiva referendada pelo Acórdão 1.108/2021-TCU-Plenário (peça 82).

9. Promovidas as oitivas e diligência referidas nos itens 7-8, abrangendo precipuamente novas questões e lacunas apuradas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, ponto a ponto, conforme transcrição no tópico E adiante, incluindo as respostas às oitivas e diligências referenciadas nos itens 4-5 retro.

(...)

E. Exame Técnico

**Item 19.3.1 do despacho à peça 18 (oitiva prévia da Sesau/TO):** informe sobre a existência de saldo remanescente de recursos federais para a realização de contratações de quaisquer dos objetos das Atas de Registro de Preços do Pregão Eletrônico 235/2019, bem como se há procedimento de

aquisição em curso, alertando-se que este Tribunal pode vir a suspender, de forma cautelar, qualquer ato decorrente do certame.

Contextualização:

10. Conforme anotado no item 7 retro, a análise da resposta à oitiva prévia da Sesau/TO (peça 38-66), como um todo, foi deixada para o momento subsequente à diligência que visava preencher algumas lacunas de informação para a referida análise. Este item inicial da oitiva foi logo examinado por constituir importante elemento para verificação dos pressupostos de cautelar.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: (peças 38, p. 2-3, e 57, p. 1-2)

a) a ata de registro de preços 235/2019, firmada com as empresas Linet e RC Móveis, foi baixada em 100% do quantitativo, não havendo saldo remanescente para compras nem adesões por outros entes à referida ata;

b) conexo a esse ponto e atendendo ao item 19.4.1 do despacho do relator, apresenta relação de pagamentos das compras realizadas, contendo unidade gestora, fonte, natureza, programa de trabalho, credor, valores empenhado, liquidado e pago à peça 38, p. 3; e

c) as notas de empenho, notas fiscais e ordens bancárias estão localizadas às fls. 185-203 do volume II do processo de compra “em mídia digital, pois o processo em questão foi apreendido em operação da polícia federal” e o item 19.5 do despacho do relator solicitou o correspondente compartilhamento documental.

Análise:

11. A análise dos documentos apresentados pela Sesau/TO, realizada na instrução de peça 72 (p. 8-9), revelou que as compras foram todas empenhadas, tendo sido a maior parte paga desde então (informações prestadas via ofício datado de 12/3/2021, à peça 38), restando a pagar apenas R\$ 302.233,35 do montante de R\$ 465.000,00 destinado às macas hidráulicas. Tal análise subsidiou inclusive o deferimento da medida cautelar citado no item 8 retro.

**Item 19.3.2 do despacho à peça 18 (oitiva prévia da Sesau/TO):** indícios de sobrepreço na contratação, resultando em afronta aos princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, com risco potencial de dano ao erário, em decorrência da diferença entre o preço final negociado com a empresa vencedora Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. para o item 1 – camas hospitalares (R\$ 22.600,00) e: 19.3.2.1. os demais preços ofertados na fase de disputa por outras licitantes (R\$ 9.310,00; R\$ 9.800,00; R\$ 11.398,00; R\$ 11.400,00; R\$ 11.890,00), o que representou um acréscimo de 142,75% sobre o menor deles; 19.3.2.2. os preços substantivamente inferiores (R\$ 8.050,00; R\$ 9.000,00; R\$ 10.680,00) pactuados em outras atas de registro de preço, recentes e vigentes, disponíveis no sistema Comprasnet e em outros sistemas de registro de compras públicas, contemplando camas com especificações similares

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa nas licitações

Contextualização:

12. Conforme anotado no item 7 retro, a análise da resposta à oitiva prévia da Sesau/TO (peça 38-66) foi deixada para o momento subsequente à diligência que visava preencher lacunas de informação para a referida análise. Nesta oportunidade, a análise se dá em conjunto com o exame das respostas da empresa Linet a sua oitiva, cujo cerne passa pelo presente ponto da oitiva prévia da Sesau/TO.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades: (peças 38, p. 3-7, e 57, p. 2-5)

a) a estimativa de preços das camas foi obtida por consultas ao Banco de Preços – Negócios Públicos (BP/NP) e ao Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais (Sigem), disponível em <https://consultafns.saude.gov.br/#/equipamento/detalhar-equipamento>, tendo-se apurado o preço unitário médio de R\$ 22.971,25 para cama hospitalar tipo *fawler* elétrica com colchão, conforme mapa de pesquisa de preços:

Referência (fl. original no processo licitatório)	Preço unitário (R\$)	Média (R\$)	Desvio padrão (R\$)	Coefficiente de variação	Total estimado (R\$)
Banco de Preços NP, PE 10/2018, Uasg 160219 (fl. 33)	23.999,99	22.971,25	5.193,96	23%	13.553.037,50 (média X 590)
Banco de Preços NP, PE 23/2018, Uasg 160019 (fl. 34)	24.398,00				
Banco de Preços NP, OC 0356, Hospital de Clínica/SP (fl. 35)	27.860,00				
Segem (fl. 50)	15.627,00				

b) o preço pago na aquisição está em conformidade com o referido mapa juntado ao processo licitatório, considerando as especificações exigidas, e com outras licitações “com discriminação de valores máximos para aceitação de lances”;

c) inobstante as providências adotadas, ressalta-se o momento único vivido pelos estados, municípios e União com as diversas fases da pandemia, e, nesse cenário, comprova-se não haver sobrepreço, inclusive comparativamente a outras aquisições do mesmo objeto, com valores até maiores, devendo as pesquisas pelo sistema Comprasnet referir-se às mesmas especificações para que sejam comparáveis:

Ente licitante	Certame	Fornecedor	Preço unitário
Ministério da Educação, UASG 155020	Pregão Eletrônico 29/2019	Metal Clin	R\$ 21.676,00
Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas (HUP)	Pregão Eletrônico de 15/10/2019	Safe Suporte e Vida e Comércio Internacional Ltda.	R\$ 22.400,00

Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, 987885	Pregão Eletrônico 21/2020	Fraga Produtos Médicos Hospitalares Ltda.	R\$ 23.264,00
--	---------------------------	---	---------------

d) pesquisa na internet envolvendo a fornecedora Linet ratifica a compatibilidade do preço praticado na aquisição em questão, denotando até que houve economia: no pregão constante da Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo - BEC/SP (peça 39), a Linet ofertou a mesma cama por R\$ 21.765,00 em 14/12/2017, equivalente a 5.534,64 euros na época, que hoje equivalem a R\$ 31.388,05, conforme histórico da correspondente taxa cambial (peças 40-41); e

e) na forma do autorizado no item 19.3.6 do despacho do relator, acrescenta-se que as empresas que ofertaram preços inferiores ao adjudicado foram desclassificadas/inabilitadas por descumprirem requisitos editalícios, na forma prevista no art. 26 do Decreto 10.024/2019 e no item 5 do edital, conforme resumo e transcrição abaixo, restando claro que a Sesau/TO seguiu os princípios licitatórios da vinculação ao edital e da seleção da melhor proposta, que se complementam, e foi diligente na realização da estimativa dos preços e no processamento do certame:

Licitante desclassificada/inabilitada	Motivo (item descumprido do edital)
Móveis Andrades, inabilitada em 3/1/2020	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c
Araca Prolab, inabilitada em 3/1/2020	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c
Meta Móveis, inabilitada em 3/1/2020	Faltou documentos do item 15.4, letra "c"
RC Móveis, desclassificada em 23/1/2020	Produto não atendeu ao Anexo I (parecer às fls. 491-492)
Hospimetal, inabilitada em 23/1/2020	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c
Fraga Produtos, inabilitada em 23/1/2020	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c
Andreia Lorenzi, inabilitada em 23/1/2020	Não atualizou a proposta, como previsto no item 15.5.1

Art. 26 [do Decreto 10.024/2019]. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

#### 5 [do edital]. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

5.1. Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública, quando, então, encerrar-se-á automaticamente a etapa de envio dessa documentação.

#### Manifestação da empresa RC Móveis:

13.O ponto de oitiva não é aplicável à empresa RC Móveis.

Manifestação da empresa Linet: (peça 107, p. 4-15)

a') os apontamentos constantes das instruções de peças 15 e 72 buscaram contextualizar as suspeitas, destacando quatro aspectos da licitação: (i) o alto quantitativo adquirido, (ii) o suposto excesso de descrição do produto, (iii) a alegada falha na pesquisa de preços e (iv) a eliminação de diversos concorrentes;

b') sobre esses temas, porquanto digam respeito a fatos ligados ao edital e à licitação em si e não dirigidos diretamente à empresa, cabe registrar brevemente que não parece ter havido excesso de quantitativo nem descrição demasiada do produto, tanto que do certame participaram oito empresas, conforme ata à peça 108, e as inabilitações ou desclassificações havidas não se prenderam às especificações de produto, e, sim, a variados fundamentos de ordem habilitatória, o que desautorizaria a crítica de suposto excesso de descrição ou especificação técnica do produto;

c') no que toca aos temas afetos especificamente à ora manifestante, os questionamentos são basicamente dois: (i) desatendimento a requisito do Edital e (ii) questionamentos quanto ao preço contratado;

d') a Linet Group é a maior fabricante de camas hospitalares da Europa e um dos líderes mundiais com presença também nas Américas, África e Ásia e portfólio de produtos que inclui mais de 40 modelos de leitos hospitalares, desde mais gerais (como no caso em tela) até leitos mais complexos apropriados ao estado máximo, contando com a subsidiária no Brasil (ora manifestante) para atender ao mercado nacional, garantindo excelência nos serviços pós-venda, o que ilustra a expertise e a competitividade da Linet Group nos mercados interno e externo;

e') o preço contratado do produto mostra-se adequado, dado que os questionamentos sobre ele (preço final ofertado muito superior aos menores preços na fase de disputa; preço indicado em sistema próprio do Fundo Nacional de Saúde – FNS sugerindo valor de R\$ 15.627,00 para cama hospitalar similar; e atas de registro de preços – ARPs indicando preços inferiores de produtos similares) não se sustentam, pelas seguintes razões respectivas:

e'.1) o primeiro parâmetro comparativo (lances menores de outras licitantes) é inadequado, posto que os lances são ofertados antes da fase de habilitação do pregão, possibilitando valores dados por licitantes inabilitadas (como ocorreu), que não atendem aos requisitos editalícios, não devendo tais lances serem considerados sequer como indício de sobrepreço do licitante vencedor;

e'.2) o segundo parâmetro (preço menor sugerido no Sigem) resta prejudicado, eis que a pesquisa no Sigem não foi juntada aos autos, impedindo a manifestação da Linet, de todo modo adianta-se que o que já consta dos autos a respeito é a afirmação nos pareceres do FNS (peças 49 e 51) de que em pesquisa ao Sigem não localizaram diferença significativa quanto à proposta (transcrita parte do parecer à peça 107, p. 8-9), devendo ser rejeitado esse parâmetro ou franqueado à Linet acesso a mais informações para se manifestar sobre elas;

e'.3) o terceiro parâmetro (preços menores em ARPs pesquisadas) também resta inadequado por análise detida dos certames respectivos que revela as diferenças com o certame em tela: o pregão 235/2019 é compra internacional, atrelada à variação cambial, com prazo de vigência da ata de 12 meses e entregas em diversas unidades espalhadas pelo Estado de Tocantins, que não tem porto; o primeiro certame da pesquisa utilizada como parâmetro (peça 12) apresenta produto diferente, notadamente a capacidade de carga de apenas 200 kg, a falta de colchão e a entrega em um só local (enquanto o certame em tela previa 250 kg, colchão e diversos locais de entrega); o segundo certame utilizado na pesquisa (peça 13) previu duas unidades para entrega em único endereço e sem exigência de proteção IPX; e o terceiro certame (ata à peça 14) foi homologado em 23/1/2020, prevendo carga mínima de 220 kg e entrega aparentemente em única localidade; e

f') como já referenciado, outras peculiaridades na aquisição sob exame influenciam a formação do preço: a extensão dos locais de entrega, aspecto que encarece os custos de logística, e a modalidade de aquisição internacional, fechando-se o preço em real na data da proposta para produtos a serem fornecidos no correr de 12 meses, transferindo-se o risco cambial para o fornecedor, o que constitui risco considerável (dada a instabilidade do real frente ao euro e ao dólar), impactando na formação do preço, diante inclusive do volume do fornecimento (elemento de escala), a multiplicar o risco, que também é custo;

g') em suma, o preço é influenciado e justificado marcadamente pelos fatores de o certame prever a possibilidade de grande número de aquisição, mas sem certeza, vincular o adjudicatário a um preço fixo em real ao longo de 12 meses, transferir ao adjudicatário o risco cambial e envolver a entrega de produtos importados em 18 praças distintas de um Estado afastado da costa (dos portos);

h') ademais, o compromisso de grande fornecimento limita outras oportunidades de venda e ganho, sendo bem distintas as situações de certeza firme de compra e incerteza, como no caso em exame, risco econômico que repercute na formação do preço, sendo mais um fator a refutar a diferenciar o certame em tela com os utilizados na pesquisa;

i') parâmetros comparativos semelhantes aos ora apresentados para questionar o preço da manifestante (utilização de preços de propostas rejeitadas como indício de superfaturamento e de certames com características de tempo, local e quantitativo diferentes e comparação de objetos com características díspares) já foram considerados inservíveis para caracterizar superfaturamento, o que, *mutatis mutandis*, se aplica ao caso em exame, conforme Voto do relator do Acórdão 2.062/2016-TCU-1ª Câmara, ministro Weder de Oliveira:

Primeiramente, no tocante ao superfaturamento apontado pela SEF no âmbito do relatório da auditoria especial integrada, observo que as ponderações feitas pela unidade instrutiva são pertinentes e tomaram na devida conta questões de ordem prática relevantes ao caso enfrentado, notadamente as dificuldades associadas à pesquisa de preços de insumos hospitalares.

De fato, a equipe de fiscalização da SEF encontrou dificuldades para encontrar critérios seguros para demonstrar a existência de superfaturamento: i) foram adotados, a título de preços referenciais, valores praticados em certames governamentais de diferentes unidades da federação, os quais, no entanto, não apresentam semelhanças de mercado entre si (Paraná, Amazonas e Ceará), realizados em anos posteriores aos avaliados pela auditoria; ii) com o mesmo objetivo, foram selecionadas, para fins de comparação, cotações de itens similares em contratações do próprio HMAB, sem, contudo, haver demonstração de que se referiam a produtos de mesma designação técnica daqueles que se pretendia comparar; e, iii) foram utilizados como parâmetro preços de materiais desclassificados nas próprias licitações do hospital.

Há que se ponderar, também, que o mercado de insumos hospitalares é restrito e de comportamento errático, dificuldades estas já ressaltadas em deliberações precedentes deste Tribunal (Acórdão 95/2007-TCU-Plenário, 65/2010-TCU-Plenário, 2576/2011-TCU-1ª Câmara).

Ainda que tais características não inviabilizem por completo eventuais avaliações de sobrepreço acerca de itens dessa natureza, elas evidenciam que maiores cautelas devem ser tomadas nesse tipo de exame, de modo a se estabelecer comparações mais robustas para fins de apurar e calcular eventual dano ao erário decorrente de superfaturamento, assim como imputar responsabilidades pelo devido ressarcimento. Nesse sentido, aspectos como época, local, quantidade e forma de pagamento assumem relevância e devem ser considerados para fins de cotejamento, o que, ao que parece, não foi possível ser feito ou não se conseguiu fazer no presente caso.

j') minuciosa análise técnica do preço questionado foi realizada por equipe de mestres e doutores (parecer apresentado pela empresa à peça 110), atestando que o preço praticado não pode ser considerado abusivo, que está dentro da média histórica da empresa em euros e que reflete as características próprias do fornecimento, conforme excertos da citada análise (peça 110, p. 39-50, grifos originais):

### **7. Dos custos e riscos do negócio com o Estado de Tocantins**

(...)

Conforme observamos nos tópicos anteriores, a cama hospitalar Eleganza 2 é um produto importado, fabricado por outra empresa do grupo Linet na Europa, com seus preços fixados em Euros para a filial brasileira. Assim, o preço em Reais dependerá fortemente da taxa de câmbio vigente no momento da contratação de uma venda, bem como do risco de alterações da taxa cambial entre o momento da licitação e o do pagamento do montante em Euros ao fabricante no exterior (aqui denominado “risco cambial”).

Em momentos de baixa oscilação da taxa cambial, o risco cambial é pequeno e as empresas que lidam com importações podem precificar o custo do câmbio com uma taxa mais próxima à do câmbio à vista. Mas em momentos de nervosismo no mercado financeiro, em que o risco cambial se eleva, qualquer empresa ao fixar um preço em reais para o produto que ela importará irá incluir este risco cambial aumentado na precificação do produto, elevando a taxa de câmbio na precificação consideravelmente acima da taxa à vista.

(...)

Um outro fator envolvido na precificação de produtos importados, e que está fora do controle da empresa, conforme apontado anteriormente, é a logística internacional de transporte do produto.

(...)

(...)

Assim, temos por inferir que as condições da licitação da SES-Tocantins traziam (a) uma incerteza sobre as quantidades e momentos de fornecimento das camas hospitalares ao estado de Tocantins, o que dificultavam a proteção do risco cambial com instrumentos financeiros; (b) maiores custos de logística para o fornecimento, instalação e manutenção das camas hospitalares, dada sua distribuição em 18 cidades e ao longo do tempo, comparados ao fornecimento de camas a uma única localidade e num único momento do tempo, como foram os outros casos em Porto Alegre.

(...)

### **Respostas aos quesitos formulados**

(...)

#### **2. Na perspectiva do caso concreto:**

(...)

#### **c) o preço de oferta do produto no contrato de fornecimento para o Tocantins pode ser considerado abusivo?**

Não. A média de preços praticados pela empresa em negócios concretizados, para valores convertidos em Euros, está muito próxima do preço praticado no contrato fechado com o Tocantins, motivo da análise. A tabela 3 da página 28 mostra claramente que o preço praticado no negócio fechado em Tocantins não é, sequer o extremo superior ou foge muito da média.

(...)

**d) o preço praticado pela Consulente no contrato de fornecimento para o Tocantins está dentro do que historicamente a empresa usa?**

Sim. Não há razões para afirmar que os preços praticados no fornecimento para Tocantins estejam fora das médias históricas. Vale reforçar que a comparação de preços deve levar em conta a conversão cambial para Euros (presente na tabela 1 da página 28) e não em reais. Também é relevante dizer que para além disso, o caso específico de Tocantins é em especial mais complexo devido a sua característica contratual para prazos e quantidades de entrega, com um grau de incerteza bastante maior do que outros negócios da empresa. Essa complexidade, descrita nas páginas 41 e 42 normalmente promove uma alteração de preços para cima, no intuito de que esse adicional de preço compense o adicional de risco. Valores sempre contabilizados em Euros, para que a comparação seja adequada dado o produto ser importado da Europa.

**e) qual a média geral de preços de negócios concretizados pela Consulente para esse mesmo produto?**

A média, conforme já explicitado ao longo deste parecer, que consta na Tabela 2 da página 28, é de € 4.097,10 (quatro mil e noventa e sete euros e dez centavos) muito próxima do preço praticado no fornecimento para o estado do Tocantins que foi de € 4.209,11 (quatro mil duzentos e nove euros e onze centavos, ou 2,7% acima da média) e abaixo do maior preço já praticado para fornecimento do mesmo produto que foi de € 6.336,29 (seis mil trezentos e trinta e seis euros e vinte e nove centavos) que equivale a 54% acima da média e 50% acima do preço praticado em Tocantins) conforme também consta com mais detalhes na Tabela 1 da página 28.

Valores sempre contabilizados em Euros, para que a comparação seja adequada dado o produto ser importado da Europa.

Análise:

14.A pesquisa que resultou no mapa de preços mencionado nas letras “a” e “b” da manifestação da Unidade Jurisdicionada (consultas ao Banco de Preços - Negócios Públicos (BP/NP) e ao Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais (Sigem)) mostra-se temerária, eis que, além da disparidade entre os próprios preços pesquisados pela Sesau/TO, foram detectadas fragilidades nessa pesquisa pela Controladoria Geral da União (CGU).

15.As apurações da CGU foram mencionadas na representação da PF junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), à peça 33, p. 2 (tratado no item 62.2-e/f adiante), apontando que o orçamento da Sesau/TO foi inicialmente realizado junto a empresas que não possuíam os produtos disponíveis à venda (por falta de resposta dessas empresas, consultou-se o Banco de Preços) e que o modelo adquirido fora cotado pela Linet por valores muito inferiores (preços unitários de € 2.280,83 e € 2.192,53, equivalentes a R\$ 10.183,22 e de R\$ 9.972,94, para demandas respectivas de 20 e 96 unidades) ao preço de fornecimento à Sesau/TO (R\$ 22.600,00). Referidas apurações consubstanciam a nota técnica à peça 28, p. 10-45, boa parte tratando das fragilidades da pesquisa prévia de preços.

15.1. Tais fragilidades foram várias, conforme histórico dos fatos e apurações da CGU (peça 28, p. 24-40): i) a Sesau/TO solicitou orçamento em 26/11/2019 às empresas Tecnomédica, Somatcc, Hospcarc, Hosptech e Brakko (os produtos não constavam como disponíveis à venda no sítio das quatro primeiras empresas, conforme consulta da CGU de 23/6/2020 aos respectivos sites); ii) as empresas não se manifestaram e a Sesau/TO não tentou novas solicitações de orçamento junto a outras empresas; iii) o mapa de pesquisa de preços, elaborado em 5/12/2019, trouxe cotações junto ao Banco de Preços, envolvendo poucos itens comprados (seis e cinco, respectivamente pelas Uasgs 160219 e 160019 do Ministério da Defesa; dezesseis pelo Hospital de

Clínica de São Paulo) e o preço unitário do Sigem, a despeito do considerável quantitativo licitado pela Sesau/TO de 590 camas; iv) houve diferença de 80% entre o menor e o maior valor cotado, o que deveria ter ensejado novos parâmetros de orçamento, principalmente porque consideradas poucas compras e restritas ao setor público, contrariando o Acórdão 5.216/2007-TCU-1ª Câmara e, ainda mais, diante da alta materialidade da aquisição pretendida; v) cotações contemporâneas da própria Linet, relativas ao mesmo modelo, ficaram muito abaixo do orçado pela Sesau/TO (os preços unitários ficaram mais de R\$ 12.000,00 mais baratos – item 15 retro); e vi) adotando o menor desses valores cotados pela Linet, haveria superfaturamento de quase R\$ 7,5 milhões.

15.2. Assim, depreende-se, do que consta na referida nota técnica e sumariado acima, que os preços unitários extraídos de cotações da própria Linet (em torno de R\$ 10.000,00 à época) seriam mais apropriados do que os preços utilizados pela Sesau/TO (média de quase R\$ 23.000,00) para retratar o valor real dos produtos adquiridos, eis que os primeiros se referem ao mesmo modelo licitado/adquirido, a fornecimentos da própria Linet e a quantitativos maiores e mais próximos aos licitados, além de estarem referenciados também a euros.

16.A alegação de que o cenário de pandemia deve ser considerado (letra “c” supra) não prospera, tendo em conta que o certame foi todo planejado anteriormente à pandemia do Covid19 e a sessão pública foi realizada antes de a pandemia chegar ao país (2/1/2020 - peça 5), além de o certame ter visado cumprir metas estabelecidas no plano estadual de saúde do quadriênio 2016-2019, conforme justificativa constante do Termo de Referência (TR), à peça 4, p. 25-26.

17.Por sua vez, o novo comparativo de preços com outras aquisições do mesmo objeto apresentado pela Sesau/TO (ainda na letra “c” retro; peça 38, p. 6) merece as ressalvas constantes da segunda coluna da tabela abaixo, possibilitadas a partir da leitura dos respectivos termos de homologação dos pregões utilizados no referido comparativo (peças 69-71), revelando novamente fragilidade frente às pesquisas realizadas pela Sec-TO e CGU:

Órgão/Pregão/Fornecedor/ Preço unitário	Comentário
Uasg 155020 PE 29/2019 Metal Clin (Safe Suporte) R\$ 21.676,00 (peça 69)	Certame realizado para atender o Complexo Hospitalar da Universidade Federal do Ceará, com 77 itens, sendo o item 13 relativo a quatro camas hospitalares com especificações similares à cama da Linet em questão, mas prevendo capacidade de carga de até 300 kg. A quantidade reduzida de quatro camas licitadas e, principalmente, a maior capacidade de carga exigida tendem a diferenciar essa aquisição da compra em tela.
Uasg 155901 PE 1/2019 Fanem R\$ 22.400,00 (peça 70)	Certame licitou 20 itens distintos, sendo o item 6 relativo a seis camas hospitalares com especificações similares à cama da Linet em questão, prevendo capacidade de carga de até 200kg, mas do tipo parto. A quantidade registrada de apenas seis unidades e o alto valor orçado (R\$ 28.749,43) podem ter influenciado o preço alto adjudicado.
Uasg 987885 PE 21/2020 Fraga Produtos R\$ 23.264,00 (peça 71)	Não se encontrou nesse certame cama hospitalar com o preço mencionado, e sim camas similares com capacidade de peso de até 150kg ou até 200kg, cujos preços unitários homologados variaram de R\$ 10.650,00 a R\$ 15.000,00, cuja quantidade a ser fornecida não passou de oito unidades por item licitado. Impertinente sua inclusão para fins comparativos.

18. A alegação de que o preço ofertado pela Linet em 2017, na BEC/SP, que, corrigido até os dias atuais, revelaria até economia na compra das camas em questão (letra “d” supra) também não deve prosperar porque não discrimina as condições da licitação e da suposta compra, até então tratando-se de mera oferta (cotação/lance) e realizada em época passada, quando os preços praticados estavam mais caros (mesmo em euro), conforme histórico de fornecimentos da Linet à peça 110, p. 30.

19. Por fim, o superfaturamento é confirmado pelos próprios preços cotados (itens 15 a 15.2 retro) e praticados pela Linet à época, a exemplo do preço praticado, contemporaneamente à compra ora questionada, no Pregão Eletrônico 1/2019 do Grupamento de Apoio de São Paulo (Uasg 120633), quando foram adquiridas 37 camas, com exigência superior de capacidade de carga, ao preço unitário de R\$ 19.000,00, conforme dados abaixo:

Descrição do item pertinente licitado / data / valor estimado e licitante adjudicada	Resultado / preços orçado e adjudicado
37 camas hospitalares, material aço inoxidável, pintura epóxi, tipo elétrica, comprimento até 2,10 m, largura cerca de 0,80 m, altura cerca de 0,80 m, capacidade de carga até 300 kg, tipos de acionamento controle remoto, características adicionais posições de <i>trendelemburg</i> , <i>fowler</i> e reverso. Sessão pública de 7/1//2019.	O valor unitário do item foi orçado em R\$ 21.983,33. O item foi adjudicado à Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação, após a desclassificação de quatro licitantes, no valor unitário de R\$ 19.000,00

Fonte: Comprasnet (<http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata0.asp>)

19.1. A princípio, a aquisição da Sesau/TO deveria ter preço unitário bem inferior ao alcançado na compra supracitada, em razão do alto quantitativo (economia de escala), da capacidade inferior de carga (250 kg) e da diferença temporal de um ano entre as respectivas propostas (tendência de redução de preços que se extrai do histórico apresentado pelo Linet à peça 110, p. 30).

20. Em relação ao arguido na letra “e” supra (desconsideração dos valores ofertados por empresas que cotaram preços inferiores ao adjudicado, mas foram desclassificadas/inabilitadas), vê-se que cinco inabilitações ocorreram pelo descumprimento das alíneas “b” e/ou “c” do item 15.4 do edital (transcritas abaixo - peça 4, p. 10) e uma outra pelo não-envio da proposta atualizada com o último lance via sistema em até duas horas (item 15.5.1 do edital - peça 4, p. 10), o que denota formalismo exagerado diante do objetivo licitatório da melhor proposta e do discorrido no item seguinte e seu subitem 21.1.

15.4. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com a proposta, a seguinte documentação:

(...)

b) Declaração do fornecedor se responsabilizando pela instalação e treinamento operacional dos equipamentos em local e data indicados pelo contratante e que assume todos os custos relativos a estes procedimentos

c) Declaração de atendimento ao disposto no artigo 9º, inciso III da Lei 8.666/93, conforme Modelo 2 [declaração de inexistência no quadro de empregados de servidores públicos da contratante em função de gerência, administração ou deliberação]

21. Sobre a questão, observa-se que o sistema Comprasnet passou a prever o procedimento de anexação dos documentos de habilitação juntamente com a proposta pouco antes da realização do certame em tela, conforme o art. 26 do Decreto 10.024/2019 (vigente a partir de 28/10/2019), enquanto a regra imediatamente anterior (art. 25, § 2º, do Decreto 5.450/2005, vigente até 27/10/2019) previa a disponibilização da documentação de habilitação durante a sessão pública, quando solicitado pelo pregoeiro. Tal circunstância temporal contribui para atenuar a falha das licitantes, que poderia ter sido relevada pelo pregoeiro, principalmente diante do aspecto formalístico da exigência (declaração firmada pelas próprias licitantes/fornecedoras) e tendo em vista o objetivo finalístico de seleção da melhor proposta.

21.1. Vê-se, assim, que as propostas recusadas na licitação (e que apresentavam preços bem menores) foram refutadas não por desatenderem às especificações do objeto, mas por conta de um formalismo exagerado por parte da comissão de licitação, em prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa e indicando possível direcionamento. A busca da melhor proposta deve sobrepujar o apego à literalidade de regras formais. Nesse sentido, em que pese prolatado após a realização do certame, o recente Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário dispõe (grifos ao original):

Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

21.2. E, considerando que a inabilitação de cinco licitantes no item 1 do certame ocorreu por conta da não apresentação tempestiva de declarações sobre instalação/treinamento e sobre seu quadro de pessoal (letra “e” supra e transcrição no item 20 supra), motivo não diretamente ligado às especificações do objeto licitado ou à sua qualificação técnica, os preços constantes de suas propostas podem ser considerados como base de comparação para determinar o possível superfaturamento. Por tal parâmetro, chega-se à média das cinco propostas desclassificadas por questões exclusivamente formais (destacadas no quadro 1 seguinte) de R\$ 11.279,60, o que representa superfaturamento de 100,36%.

Quadro 1 – Lances finais das inabilitadas/desclassificadas no item 1 licitado

Licitante desclassificada/inabilitada	Motivo (item descumprido do edital)	Melhor lance ofertado
Móveis Andrade	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c	<b>R\$ 9.310,00</b>
Araca Prolab	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c	<b>R\$ 9.800,00</b>
Meta Móveis	Faltou documentos do item 15.4, letra “c”	<b>R\$ 11.398,00</b>
RC Móveis	Produto não atendeu ao Anexo I	R\$ 11.400,00
Hospimetal	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c	<b>R\$ 11.890,00</b>
Fraga Produtos	Faltou documentos do item 15.4, letras b/c	<b>R\$ 14.000,00</b>
Andreia Lorenzi	Não atualizou a proposta, descumprindo o item 15.5.1	R\$ 15.200,00
Licitante habilitada: Linet	Negociado seu melhor lance para R\$ 22.600,00	R\$ 22.610,00

22. Dessa forma, mostram-se majoritariamente impertinentes as explicações da Sesau/TO, além de ter havido desatendimento da diligência que visava sanar pequenas lacunas sobre as pesquisas originais de preços da Sesau/TO (obtenção das fls. 33, 34, 35 e 50 do processo licitatório, mencionadas na letra “a” supra), não logrando afastar o sobrepreço apontado no valor das camas hospitalares (agora superfaturamento). As revés, caracterizou-se pesquisa prévia de preços deficiente e temerária, com poucas cotações, superestimadas, referentes a poucas camas fornecidas (diferentemente da volumosa aquisição de 590 camas), contrariando os princípios da eficiência, da razoabilidade e o § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; além de desclassificações de propostas vantajosas por questões meramente formais, contrariando os princípios da razoabilidade e da primazia do interesse público, tudo direcionando para aquisição onerosa que viria a ser superfaturada.

23. Por sua vez, os argumentos trazidos pela Linet sobre a questão (letras e’ a j’ supra), prestados posteriormente à resposta da Sesau/TO, são apenas parcialmente válidos, não logrando afastar o superfaturamento detectado, conforme se detalha nos subitens seguintes.

23.1. O argumento de que lances dados por empresas inabilitadas não devem ser considerados como indício de sobrepreço do licitante vencedor (letra e'.1 retro) fica fragilizado no presente caso, que contempla inabilitações relacionadas à questão formal de **intempestividade na apresentação de declarações** ou na atualização da proposta (itens 21-22 retro) e não à questão material de especificações do produto fornecido.

23.2. A alegação de que a pesquisa no Sigem não foi juntada aos autos e inviabilizou a manifestação da Linet (letra e'.2 acima) não se sustenta, visto tratar-se de informação em sistema alimentado com informações voluntárias do próprio fabricante/fornecedor, além de o valor constante do Sigem tomado como parâmetro constar em pesquisa da própria Sesau/TO (letra "a" retro) e de peças destes autos (peça 28, p. 27, **29, 44**), lembrando-se que o preço sugerido no Sigem equivale a uma média nacional que inclui frete, seguro e tributação.

23.3. A alegada inadequação das ARPs para efeito de comparação com o preço ofertado pela Linet (letra e'.3 supra) procede parcialmente, conforme exposto na tabela abaixo, não sendo, de fato, apropriadas para balizar cálculo de superfaturamento. Nada obstante, as poucas diferenças alegadas pela Linet não parecem configurar razão lógica ou econômica para justificar a redução exponencial dos preços dos produtos cotados em relação aos similares ou análogos fornecidos pela Linet, dado que as especificações são predominantemente coincidentes ou muito próximas

Certame/ARP/item/objeto/referência	Questionamento da Linet	Comentário/ressalva
Pregão Presencial 64/2019 da Prefeitura Municipal de Loanda-PR. 13 camas ao preço unitário de R\$ 8.050,00. Extrato de contrato de 6/11/2019 (peça 12)	Produto diferente, quanto à menor capacidade de carga (200 kg), falta de colchão e entrega em um só local	De fato, há diferenças que dificultam o comparativo. No entanto, assim como há fatores que barateiam os preços dos produtos (citados pela Linet), há os que tendem a encarecer os preços unitários, como as pequenas quantidades previstas nas ARPs (13, 2, 67), aumentado o peso relativo do frete nesses preços unitários, comparativamente à compra em tela (590)
Pregão Eletrônico 51/2020 da Prefeitura Municipal de Santana do Parnaíba. Duas camas ao preço unitário de R\$ 9.000,00. (peça 13)	Duas unidades para entrega em único endereço e sem exigência de proteção IPX	Então, ignora-se esse comparativo para efeito de estimar o superfaturamento.
Pregão Eletrônico 109/2019 da Universidade Federal do Espírito Santo. 67 camas ao preço unitário de R\$ 10.680,00. ARP de 10/2/2020 (peça 14)	Carga mínima de 220 kg e entrega aparentemente em única localidade	

23.4. As alegações sobre a influência que tem o frete a dezoito localidades, a variação cambial real/euro e a expectativa (e não certeza prévia) da venda do total licitado sobre o preço dos produtos importados (letras f'/g'/h' acima) seriam válidas para justificar alterações de menor monta nos preços finais das camas hospitalares fornecidas, não justificando a grande diferença apurada, inclusive porque fornecimento em escala reduz a proporção do efeito do frete sobre os preços dos produtos transportados/fornecidos, assim como há mecanismos eficazes contra variações cambiais (*hedge*), comumente utilizados em grandes negociações baseadas em moeda estrangeira.

23.4.1. Em relação ao impacto do frete para até dezoito locais distintos sobre os preços contratados, o Apêndice 3 (ao final desta instrução) demonstra de forma ilustrativa a sua influência residual nos respectivos preços global e unitário.

23.4.2 Quanto ao impacto da variação cambial sobre os preços questionados, numa ilustração limite, vê-se que no período de outubro/2019 a maio/2020, abarcando os certames da pesquisa e o próprio certame sob exame, a amplitude de variação do euro frente ao real foi de 30,8% (diferença entre as cotações mínima e máxima no citado período), conforme consulta no site Investing.com, muito distinta da magnitude do superfaturamento em causa. De todo modo, os parâmetros para cálculo do superfaturamento consideram a contemporaneidade das cotações (propostas efetuadas no próprio certame - item 21.2 retro) e a indexação ao euro (fornecimentos da própria Linet cotados em euros - Apêndice 2 desta instrução).

23.5. A alusão ao Acórdão 2.062/2016-TCU-1ª Câmara ao presente caso (letra i' supra) também merece reparos, eis que a utilização de preços de propostas rejeitadas no pregão em tela mostra-se válida, porquanto, conforme já analisado anteriormente, as rejeições foram predominantemente motivadas por questões formais (ligadas à perempção) e não materiais (ligadas às especificações do produto). Em relação aos certames citados nas pesquisas, esses, embora contemporâneos e análogos ao pregão sob exame, não tratam de propostas recusadas/desclassificadas e não serão utilizados como referência para cálculo de superfaturamento. Assim, as ponderações no voto do citado acórdão em nada se aplicam ao caso em comento.

23.6. Por fim, o alegado ateste técnico trazido pela empresa (peça 110) de que o preço contratado em tela não seria abusivo por refletir a média histórica em euros e as características do fornecimento (letra j' acima) suscita as ressalvas discorridas nos subitens seguintes.

23.6.1. O argumento de que o preço contratado questionado está muito próximo à média de preços praticados pela empresa ao longo do tempo, em euros, merece a ressalva de que tal média apurada (€ 4.097,10) foi fortemente influenciada por fornecimentos mais antigos (de 2017 e 2018), mais caros (acima de cinco mil euros), conforme dados do próprio estudo apresentado pela empresa, que apontaram para a tendência de queda no preço do produto nos últimos anos (peça 110, p. 30), não retratando a situação contemporânea ao certame e contrato em tela.

23.6.2. A inadequação da citada média de preços encontrada para o presente caso fica mais evidente quando se verifica que destoam dos preços cotados pela própria empresa Linet para o mesmo modelo de cama eletrônica em questão, Elenza 2, em dois exemplos noticiados à peça 28, p. 30-40, o primeiro no âmbito do Convênio 731784/2009, conforme dados seguintes:

Ente licitante	Cotação/certame (data)	Preço unitário ofertado	Quantidade	Validade da proposta / resultado
Irmandade da Santa Casa de Porto Alegre	Cotação Prévia de Preços 36/2019 (31/10/2019)	R\$ 10.183,22 = € 2.280,83	20 camas	120 dias / Outra empresa venceu com menor preço
Hospital São Lucas da PUC-RS	Cotação Prévia de Pregos 42/2019 (14/10/2019)	RS 9.972,94 = € 2.192,53	96 camas	90 dias / A Linet foi vencedora do item cotado

1. O peso do frete na formação do preço unitário dos produtos tende a ser inversamente proporcional às quantidades adquiridas, também não se revelando significativo o fator relativo à localização regional ou estadual da entrega, conforme se depreende do estudo comparativo à peça 110, p. 30, bem assim do Apêndice 3 desta instrução.

24. Assim, as manifestações da Sesau/TO e da Linet não lograram afastar o superfaturamento apontado (possibilitado principalmente pela pesquisa prévia de preços deficiente e superestimada e pela inabilitação por motivos meramente formais de empresas com propostas vantajosas), restando citar os responsáveis nominados no item 62.5 adiante, de forma solidária, pelo débito estimado no Apêndice 2 desta instrução, considerando que as suas condutas, em conjunto, possibilitaram o superfaturamento, conforme compilado no Apêndice 1.

**Item 19.3.3 do despacho à peça 18 (oitava prévia da Sesau/TO):** indícios de sobrepreço na contratação, em decorrência da constatação de aquisição de maca radiotransparente hidráulica (item 2) [item 3] pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (Sesau/SP), da mesma empresa R.C. Móveis Ltda., pelo valor unitário de R\$ 5.200,00, em montante 44% inferior ao valor

ofertado pela mesma empresa para a Secretaria de Saúde do Estado de Tocantins, ainda que o equipamento do Estado de São Paulo tenha sido de modelo/referência superior e com garantia cinco vezes mais alongada que o ajuste de preço ofertado e pactuado pela própria R.C. Móveis perante à Sesau/TO

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da economicidade

Contextualização:

25. Conforme anotado no item 7 retro, a análise da resposta à oitiva prévia da Sesau/TO (peça 38-66) foi deixada para o momento subsequente à diligência que visava preencher lacunas de informação para a referida análise. Nesta oportunidade, a análise se dá em conjunto com o exame das respostas da empresa RC Móveis a sua oitiva, cujo cerne passa pelo presente ponto de oitiva da Sesau/TO.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peças 38, p. 3-7, e 57, p. 2-5):

a) repisa os argumentos relativos ao ponto anterior de oitiva, às letras “a” a “e” supra, especificando os de letra “b” e “c” seguintes;

b) sobre a estimativa de preços das macas hidráulicas, similarmente ao mencionado na letra “a” do ponto de oitiva anterior, foi realizada pesquisa prévia de preços junto ao BP/NP para se chegar ao preço estimado das macas:

Referência	Preço unitário (R\$)	Média	Desvio padrão	Coefficiente de variação	Total estimado
Banco de Preços NP, PE 13/2018, [Uasg 158705] (fl. 36)	19.000,00	R\$ 19.565,87	R\$ 2.160,93	11%	R\$ 978.293,50 (média X 50)
Banco de Preços NP, PE 56/2019 [Uasg 120633] (fl. 37)	22.400,00				
Banco de Preços NP, PE 3/2019 [Uasg 160299] (fl. 37)	17.190,00				
Cirúrgica Zona Sul, internet (fl. 42)	19.673,46				

c) sobre as desclassificações/inabilitações das licitantes que ofertaram menores preços do que o adjudicado para as macas hidráulicas, houve desatendimento às exigências editalícias, similarmente ao apontado na letra “e” retro:

Licitante desclassificada/inabilitada	Motivo (item descumprido do edital)
Portal Distribuidora, desclassificada em 23/1/2020	Produto não atendeu ao Anexo I (parecer às fls. 491-492)
Cirúrgica Birigui, inabilitada em 23/1/2020	Não atualizou a proposta, como previsto no item 15.5.1
Meta Móveis, inabilitada em 23/1/2020	Faltou documentos do item 15.4, letra “c”

Manifestação da empresa RC Móveis: (peça 92)

a) os preços praticados pela empresa são baseados nos custos vigentes à época de orçamentos ou de certames, sendo que a oferta à Sesau/SP ocorreu em 14/3/2019 e a oferta ao Estado de Tocantins ocorreu em 2/1/2020, sendo notória a alta dos preços da matéria-prima e outros

componentes do produto desde 2019, quando hospitais, clínicas e demais estabelecimentos de saúde já se preparavam para as demandas da pandemia do covid-19;

b') os fabricantes atualizam seus preços sob pena de falência, os fornecedores não conseguem absorver custos extras sem repassá-los;

c') ao contrário do indicado pelo TCU, o modelo RC 325 é mais simples que o RC 324, anterior àquele, tendo o modelo RC 324 as seguintes vantagens relativas: rodízios mais complexos e movimentos mais precisos, dimensões maiores, capacidade de suportar peso maior (300 kg, contra 120 kg), densidade maior do colchonete (D33, contra D28) e maior quantidade de acessórios (suporte para transporte de filmes de raio X e pasta de prontuário, suportes de soro e outros acessórios adaptáveis em quatro pontos da maca, dois suportes de soro com regulagem de altura e dois ganchos e suportes para equipamentos transportáveis - ventilador, desfibrilador, monitor);

d') outras diferenças estruturais, de componentes e de custos entre os modelos e as aquisições em tela são as especificadas abaixo, não se podendo comparar de forma simplista modelos distintos que envolvem mão de obra, matéria-prima, fretes e épocas diversas:

Atributo	RC 324 para Sesau/TO	RC 325 para Sesau/SP
Frete	R\$ 900,00	R\$ 150,00
Pistões	Dois, com custo unitário de R\$ 1.208,00	Um, a R\$ 732,00
Rodízios	Mais sofisticados, com freio direcional, a R\$ 780,00	Mais simples, a R\$ 212,00
	Sistema construtivo mais completo e reforçado (*)	Sistema mais simples

(\*) atribuído valor ao modelo RC 324 (R\$ 950,00), mas não ao modelo RC 325

e') nas imagens ilustrativas dos dois modelos (peça 92, p. 5), pode-se visualizar que o modelo anterior (RC 324) é mais sofisticado que o modelo RC 325, possuindo estrutura e controles diferenciados;

f') assim, resta que a diferença entre os modelos, abrangendo resistência, estrutura, capacidade, preços ofertados em anos diferentes, época de crise em virtude da pandemia, custo de matéria-prima e mão de obra e fretes distintos, justifica e demonstra a normalidade dos fornecimentos da RC Móveis Ltda.; e

g') por fim, lembrem-se os preços ofertados pelos concorrentes no certame em tela, demonstrando a realidade dos preços de mercado (quadro abaixo), tudo a demonstrar a fragilidade das suspeitas de superfaturamento

Manifestação da empresa Linet:

26.O ponto da oitava não se aplica à empresa Linet.

Análise:

27.O arguido pela Sesau/TO na letra "a" supra tem o mesmo tratamento dos itens 14-24, quando não abordados especificamente nesta análise. Para a alegação específica de letra "b" retro (pesquisa junto ao BP/NP), vê-se que, similarmente ao anotado no item 14 retro, a pesquisa que resultou no mapa de preços mostra-se temerária, eis que apresentou preços muito destoantes do próprio preço adjudicado. Duas prováveis razões que indicam inadequação dessa pesquisa: a quantidade licitada em cada certame tomado por referência é muito pequena, respectivamente duas, três e quatro unidades, e não se sabe a integridade ou a adequação da quarta pesquisa, pois o sítio eletrônico da suposta fornecedora ([CIRURGICA ZONA SUL ONLINE](#)) informa venda de produtos clínicos/hospitalares que compreendem apenas materiais de consumo ou pequenos equipamentos, sem abranger macas hospitalares.

27.1. Aliás, as condições do certame tomado como referência para o preço unitário de R\$ 5.200,00, apurado pela Sec-TO, são mais próximas daquelas do certame da Sesau/TO do que as compras utilizadas como parâmetro na pesquisa prévia de preços (letra “b” supra), posto que, enquanto o primeiro preço se referiu à compra também no SRP, volumosa, de 760 unidades em 84 diferentes órgãos participantes, da mesma marca da adquirida pela Sesau/TO e cotado/entregue pelo próprio fabricante RC Móveis (a compra da Sesau/TO foi por SRP, 50 unidades para 18 hospitais distintos, adjudicada à RC Móveis - peças 4, p. 26-27, e 119, p. 2-10), as segundas trataram de pequenas aquisições (duas, três e quatro unidades, como já dito), de marca distinta (Linet/Sprint 100) ou de mesma marca (RC Móveis), mas cotadas/fornecidas por terceiros (licitante Ansporde), conforme documentação nos autos (peça 119, p. 10; peça 124, p. 1, item 1; peça 125, p. 5, item 226; peça 126, p. 6, item 161).

28. Consultas nos meses de agosto e setembro/2021 ao BP/NP revelou prática predominante de preços adjudicados no patamar inferior a R\$ 3.000,00 para macas com descrição em parte similar ao da maca licitada (transcrição abaixo), conforme peça 68, que ilustra a adjudicação por preço unitário de R\$ 945,00 pelo Município de Nova Friburgo-RJ no certame PE 36/2020 e mediana das propostas inferior a R\$ 2.556,00, indicando inclusive ser bastante comum no setor público hospitalar a aquisição de macas menos onerosas. Tal descrição, sucinta, mais simples e sem identificar marca e modelo, por óbvio não se presta para cálculo de superfaturamento, mas apenas para indiciar a compra predominante de macas mais baratas pela Administração.

maca clínica, material aço inoxidável, tipo carro maca elevação hidráulica, acabamento da superfície pintura epóxi, acabamento das rodas termoplástica, rodas 4 rodízios 8', sendo 2 com freio, componentes suporte soro removível, componentes 01 suporte para cilindro de O2, características adicionais radiotransparente, características adicionais 01 grades escamoteáveis, acessórios bandeja apoio

29. Analogamente ao observado no item 20 retro, em relação ao arguido na letra “c” supra, vê-se que duas das três inabilitações/desclassificações ocorreram por motivos não relacionados à qualificação da licitante e da sua proposta (falta de declaração de inexistência no quadro de empregados de servidores públicos da contratante em função de gerência, administração ou deliberação e falta de envio da proposta atualizada em duas horas após solicitado). No caso da proposta da empresa Meta Móveis de Metais, cujo lance final ofertado foi de R 8.996,99, verifica-se que sua inabilitação foi decorrente de formalismo exagerado diante do objetivo licitatório da melhor proposta, da mesma forma como observado no item referente às camas hospitalares

30. Assim, restam impertinentes as explicações oferecidas pela Sesau/TO, inclusive desatendida a diligência que visava sanar pequenas lacunas sobre as pesquisas originais de preços da Sesau/TO (obtenção das fls. 36, 37 e 42 do processo licitatório, mencionadas na letra “b” supra).

31. Por sua vez, os argumentos trazidos pela RC Móveis sobre o tema (letras a' a g' supra), prestados posteriormente à resposta da Sesau/TO, são apenas parcialmente válidos e não lograriam afastar a hipótese de sobrepreço/superfaturamento. No entanto, ainda que possa ser onerosa a compra das macas e não suficientes os esclarecimentos, as poucas referências de preços do exato modelo fornecido, conforme elementos de análise seguintes, não autorizam eventual cálculo de sobrepreço/superfaturamento.

31.1. As alegações de tendência de alta dos preços desde 2019 e de influência da pandemia nos preços (letra a' supra) mostram-se genéricas e insubsistentes, diante da falta de especificação e demonstração da tendência (ao contrário, os preços da concorrente Linet, à peça 110, p. 30, embora se trate de cama e não de maca e de preços indexados ao câmbio, evidenciam tendência de queda) e diante da não contemporaneidade da proposta com a eclosão da pandemia no país.

31.2. O alegado na letra b' supra, de que os fabricantes atualizam seus preços sob pena de falência e os fornecedores não conseguem absorver custos extras sem repassá-los, é afirmação genérica sem serventia para refutar as apurações levadas até o momento.

31.3. Em relação à alegada superioridade do modelo RC 324 sobre o modelo RC 325 (letra c' retro), a lógica e a prática usual de mercado indicam predominar o contrário, comumente vantagens dos modelos mais recentes sobre os mais antigos. Nesse sentido, o próprio sítio eletrônico da fabricante parece se contrapor às informações apresentadas pela RC Móveis na presente manifestação, indicando pequenos diferenciais para o modelo 325 que denotam sua superioridade, quando se compara os respectivos descritivos majoritariamente similares: as poucas diferenças em prol do modelo 325 referem-se à coluna de elevação (“confeccionada em chapa de aço carbono”), ao revestimento termoplástico (“de alta resistência”) e à presença de acessórios fixos no leito (“ganchos de fixação de dreno, suporte de soró”) (peça 117). A diferença supostamente mais impactante financeiramente do modelo 324 (dois pistões no modelo 324, conforme alegado na letra d' supra) sequer é mencionada nas especificações próprias no sítio da RC Móveis, denotando não constituir diferencial econômico relevante. Enfim, sobre a similaridade ou proximidade entre os dois modelos, observa-se que o modelo 325 foi o predominantemente utilizado na própria pesquisa prévia de preços da Sesau/TO (letra “b” supra; peça 125, p. 5, item 226; peça 126, p. 6, item 161).

31.3.1. Uma inconsistência flagrante nas alegações em tela é a existente entre a afirmação da RC Móveis, de que o modelo 324 suporta peso de 300 kg e o modelo 325 apenas 120 kg (letra c' supra), e os correspondentes registros no site da empresa, especificando capacidade de carga de 220 kg para ambos os modelos ([RC Móveis Hospitalares - Maca com Elevação Hidráulica \(rcmoveis.com.br](http://RC Móveis Hospitalares - Maca com Elevação Hidráulica (rcmoveis.com.br) e peça 117). Observa-se que o edital exigiu para esse quesito 300 kg (peça 4, p. 21-22), tendo a empresa especificado em sua proposta essa mesma capacidade de suportar carga (peça 31, p. 99).

31.4. As alegadas diferenças entre o modelo fornecido pela RC Móveis e o modelo utilizado como parâmetro de preço (letra d' retro) merecem os reparos preliminares referenciados na segunda coluna do quadro 2 abaixo, evidenciando que, mesmo que comprovados e procedentes os diferenciais apontados e admitidos pela interpretação maximamente favorável à manifestante, o maior custo resultante (R\$ 3.952,00) não alcançaria muito menos justificaria a diferença de preços em questão (R\$ 4.100,00 = R\$ 9.300,00 – R\$ 5.200,00), posto que o produto mais barato (adquirido pela Sesau/SP) tinha o quádruplo de tempo de garantia.

Quadro 2 – Ressalvas preliminares ao comparativo de custos da RC Móveis

Diferenças de custos apontadas pela manifestante entre os modelos RC 324 e RC 325 (*)	Ressalvas iniciais
FRETE de R\$ 900,00 para TO e de R\$ 150 para SP	As diferenças de custos apontadas não foram demonstradas e sequer bem expostas, restando dúvidas sobre o custo do frete (se global ou parcial/unitário), dos pistões (se por pistão ou por maca) e do sistema construtivo (se relativo à diferença ou ao custo completo do sistema), desautorizando que se infira qualquer influência sobre o preço final. Ademais, as alegações denotam inconsistência com os registros e imagens dos dois modelos no <i>site</i> da empresa (itens 31.3, 31.3.1 e 31.5 desta instrução).
Dois PISTÕES, com custo unitário de R\$ 1.208,00 no modelo 324; um PISTÃO a R\$ 732,00 no 325	
RODÍZIOS mais sofisticados, com freio direcional, a R\$ 780,00, no modelo 324; RODÍZIOS mais simples, a R\$ 212,00, no modelo 325	
Sistema construtivo mais completo e reforçado no modelo 324, com custo de R\$ 950	

31.4.1 Assim, há deficiências probatórias e argumentativas sobre as diferenças de custos dos dois produtos (R\$ 750,00 para o frete, R\$ 1.684,00 para os pistões, R\$ 568,00 para os rodízios e R\$ 950,00 para o sistema construtivo), que não dão certeza sobre a diferença dos preços finais dos

produtos em similares condições de compra, diante das especificações similares das macas (peça 117) e das razões conexas expostas acima.

31.5. Por sua vez, a alegação de que a imagem dos dois modelos evidencia a diferença e a superioridade do modelo RC 324 sobre o RC 325 (letra e' supra) mostra-se também temerária, diante das diferenças entre a imagem do modelo RC 325 apresentada pela manifestante (peça 92, p. 5) e a imagem do mesmo modelo extraída do sítio eletrônico da empresa (peça 117, p. 11), ainda que esta última corrobore a aparente maior diferença entre os modelos (um pistão no 325, dois pistões no 324). As diferenças nas imagens contribuem para se questionar as alegações anteriores da manifestante e, por conseguinte, sua inferência conclusiva de letra f'.

31.6. Finalmente, a alegação de que o patamar das ofertas e lances no certame (em torno e acima do valor adjudicado à manifestante) contribuiria para confirmar o preço de mercado praticado (letra g' retro) deve ser ponderada com outros fatores, como o possível prejuízo à competitividade do certame causado pelo órgão contratante, em vista da pesquisa de preços superestimados e da inabilitação por motivos formais (grifada na tabela abaixo), além do excesso de detalhamento das especificações, inclusive exigência de capacidade de carga/peso muito elevada (talvez não atendida pela própria vencedora, a julgar pelos apontamentos no item 31.3.1 retro).

Licitante desclassificada/inabilitada	Motivo (item descumprido do edital)	Melhor lance ofertado
Portal Distribuidora (26.570.361/0001-67)	Produto não atendeu ao Anexo I (parecer às fls. 491-492)	8.499,00
Cirúrgica Birigui (58.748.567/0001-20)	Não atualizou a proposta, como previsto no item 15.5.1	8.500,00
Meta Móveis (01.866.388/0001-70)	<b>Faltou documentos do item 15.4, letra "c"</b>	8.996,99
Licitante habilitada: RC Móveis com o lance de R\$ 9.300,00		

Fonte: ata do certame (peça 31, p. 98-104)

31.7. Apesar das inconsistências argumentativas do órgão e da empresa manifestantes e da grande diferença de preços dos modelos similares comparados (RC 324 e RC 325), que sustentariam a hipótese de sobrepreço e superfaturamento, objeto do presente ponto de oitiva, constam dos autos duas referências que, embora poucas, contribuem para afastar a referida hipótese relativa às macas fornecidas pela RC Móveis

Preço referencial 1: R\$ 8.996,99	3ª colocada desclassificada por excesso de formalismo (tabela acima)
Preço referencial 2: R\$ 10.250,00	Cotação da RC Móveis (R\$ 205.000,00:20 - peça 28, p. 35-36) (*)
Média desses dois preços unitários referenciais: <b>R\$ 9.623,49</b> / Preço adjudicado: <b>R\$ 9.300,00</b>	

(\*) Cotação realizada pela RC Móveis de 20 macas para o Hospital São Lucas da PUCRS, na Cotação de Preços 42/2019, no âmbito do Convênio 882143/2018 firmado com o Ministério da Saúde

32. Do exposto, restam por ora insuficientes as explicações oferecidas pela Sesau/TO e pela RC Móveis, mas também atenuada ou afastada a possibilidade de superfaturamento, o que importa em dar ciência à Sesau/TO sobre três irregularidades remanescentes conexas: o formalismo exacerbado na desclassificação da empresa Meta Móveis; a pesquisa de preços limitada e onerosa realizada, descumprindo o princípio da eficiência e o § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, e o excesso de detalhamento das especificações, potencialmente restritivo.

32.1. Por sua vez, a exigência de capacidade de carga/peso muito elevada, potencialmente onerosa e restritiva, é irregularidade que se repetiu no item 1 do certame (camas elétricas) e suscita audiência. No caso das macas, tal exigência foi tão elevada (capacidade de suportar carga de 300

kg), que possivelmente não foi atendida pela própria adjudicada, o que reforça a oportunidade de audiência, por representar risco de fornecimento de produto com especificação aquém do licitado.

Item 19.3.4 do despacho à peça 18 (oitiva prévia da Sesau/TO): indícios de restrição à competitividade do certame, afrontando o disposto no art. 7º, § 5º da Lei 8.666/1993, no tocante à vedação à realização de licitação cujo objeto inclua características e especificações exclusivas, em decorrência da constatação de que, na ficha técnica do item cama hospitalar constante do Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos Móveis (Sigem), do portal do FNS, a especificação sugerida para casos de cotação e/ou licitação é bem mais simples que o extenso detalhamento adotado no Termo de Referência do PE 235/2019, comprometendo os comandos legais e normativos que expressamente vedam especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame  
Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da competitividade e da isonomia

Contextualização:

33. Conforme anotado no item 7 retro, a análise da resposta à oitava prévia da Sesau/TO (peça 38-66) foi deixada para o momento subsequente à diligência que visava preencher lacunas de informação para a referida análise. Nesta oportunidade, a análise se dá em conjunto com o exame das respostas das empresas as suas respectivas oitivas, no que tange ao presente item de oitava, um dos pontos cruciais da representação.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peças 38, p. 8-11, e 57, p. 5-7):

a) foi assegurada a igualdade de condições entre os concorrentes, respeitando-se os preceitos do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993, pois não praticados quaisquer atos tendentes a restringir a competitividade, como preferências ou distinções entre os licitantes ou condições impertinentes ou irrelevantes;

b) a mera omissão de informações essenciais poderia ensejar a nulidade do certame, como deliberado no Acórdão TCU 1.556/2007-TCU-Plenário, tendo a Sesau/TO especificado a cama hospitalar na forma necessária e aprovada na Proposta de Aquisição de Equipamento, junto ao Ministério da Saúde e vinculada ao Sigem (peça 57, p. 9-20, e peças 49-51), sendo permitida a complementação das especificações descritas para atender à necessidade da unidade adquirente, conforme manual do Procot;

c) várias empresas participaram da licitação e apenas duas delas não atenderam às especificações, logo todas as demais tinham condições de oferecer o item licitado com as características exigidas, conforme estampado no Ofício 2146 à peça 57, que refuta categoricamente a presença de condição onerosa e restritiva aos licitantes; e

d) o fornecedor foi quem ofereceu o menor preço atendendo às especificações e documentação exigidas, conforme análise técnica do atendimento ou não às exigências editalícias pelas licitantes, no Memorando 187/2021/SES/ADM/DAEES [não encontrado nos autos].

Manifestação da empresa RC Móveis e da empresa Linet:

34. O ponto de oitava não se aplica às empresas RC Móveis e Linet.

Análise:

35. A igualdade de condições, a competitividade do certame e a adjudicação da proposta válida de melhor preço alegadas pela manifestante restam comprometidas pelas especificações muito detalhadas e rigorosas e pelo excesso de formalismo verificado em seis desclassificações ilustradas nos itens 21.2 e 31.6 retro.

36. Sobre o alegado na letra “b” supra, de que a mera omissão de informações essenciais poderia ensejar a nulidade do certame, o acórdão citado aplica-se a irregularidade oposta à do excesso descritivo do objeto ora observado, sendo esse excesso também reprovado pelo TCU, a exemplo do enunciado e excertos jurisprudenciais abaixo:

Acórdão 2.407/2006-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler (enunciado)

A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.

Acórdão 1.014/2019-TCU-2ª Câmara, relatora ministra Ana Arraes

1.8.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, em caso de retomada do certame e conforme análise promovida na instrução da Sec-SP, retifique o edital do Pregão Presencial 119/2018, especificamente nos itens 2.6, 2.18, 3.4, 5.4 e 7.5, de modo a evitar o possível direcionamento do certame por detalhamento excessivo, bem como reavalie a especificação e composição dos lotes postos em disputa, providenciando a republicação do novo texto e a reabertura do prazo legal, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993;

Acórdão 2.129/2021-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler

9.3. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Colégio Militar de Brasília que adote providências cabíveis com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 9/2020, em razão das irregularidades abaixo relacionadas (...)

9.3.3. detalhamento excessivo e injustificado dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002, que vedam especificações excessivas, irrelevantes, desnecessárias ou injustificadas, e com potencial de ocasionar restrição à competitividade no certame;

Acórdão 7.991/2021-TCU-1ª Câmara, relator ministro Walton Alencar

1.6.1.2. ausência de justificativa dos requisitos técnicos específicos do objeto da contratação, tendo em vista que tais exigências técnicas têm potencial de restringir o universo de competidores ou caracterizar excessivo detalhamento do objeto licitado, infringindo o artigo 7º, § 5º, da lei 8.666/1993 e a Jurisprudência deste Tribunal de Contas, a exemplo dos Acórdãos 2.407/2006-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 2.829/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

37.A mencionada Proposta de Aquisição de Equipamento (letra “b” supra) corresponde, em verdade, a duas propostas de aquisição levadas à consideração do FNS para obtenção de financiamento, nas quais se vê previsão de compra de 28 unidades de “carro maca avançado” aopreço unitário de R\$ 9.174,00 com característica física/especificação de “estrutura/leito/suporte de soro/elevação/colchonete/termoplástico ou similar/aço inoxidável/hidráulica/capacidade até 180kg” (peça 48, p. 12, 14-17, 20-21); e previsão de compra de 440 unidades de “cama hospitalar tipo fawler elétrica” ao preço unitário de R\$ 25.200,00 (três camas em uma das propostas - peça 48, p. 19) ou de R\$ 22.600,00 (437 camas na outra proposta - peça 50, p. 13-40), com especificação técnica extensa praticamente idêntica à constante do Anexo I do edital.

38.O discriminado nas duas propostas leva a, pelo menos, três novas distorções: a primeira é a grande diferença entre o valor orçado ao FNS para as macas (R\$ 9.174,00/unidade) e o orçado no certame (R\$ 19.565,87/unidade); a segunda é relativa à diferença entre o quantitativo orçado ao FNS (28 macas e 440 camas hospitalares) e o licitado (50 macas e 590 camas); e a terceira é entre a capacidade de carga prevista para a maca na proposta ao FNS (até 180kg) e o licitado (no mínimo 300kg). As divergências de preço e de capacidade de carga das macas, em comparação ao que foi proposto ao FNS, reforçam os indícios de especificações excessivas, com potencial de direcionar o certame.

39.Ademais, vê-se que a análise das propostas e a aprovação dos gastos pelo FNS ocorreu após a efetiva licitação do objeto (os pareceres dataram de 16/4/2020 e 21/10/2020, enquanto a sessão pública do certame ocorrera em 2/1/2020 - peças 49, p. 1, e 51, p. 1; peça 5, p. 1), situação que se junta às outras máculas do certame e das contratações decorrentes.

40.Cabe destacar que as propostas aprovadas pelo FNS vieram acompanhadas das seguintes recomendações (peças 49, p. 3, 51, p. 3, e 57, p. 11) cujos grifos, não originais, são dados para realçar a correspondente falta de observância no certame sob exame, no tocante particularmente a referências minuciosas (inclusive variação de altura do leito para o piso, graus de inclinação dos

movimentos, funções específicas de controle remoto etc.) e, também, à pesquisa prévia de preços (ponto discutido inclusive nos itens 15.1, 22 e 27 retro).

b) Para efeito de licitação, as especificações dos itens deverão ser suprimidas de quaisquer referências a marcas ou modelos, bem como características dimensionais ou de desempenho, que direcionem para determinado fabricante/empresa ou restrinjam a ampla participação de licitantes no certame.

c) Os valores ora analisados não deverão ser utilizados como referência única e absoluta de preços no processo licitatório. A comissão de licitações do conveniente, de acordo com o estabelecido na legislação vigente, deverá realizar preliminarmente a cotação e aferição de cada item, buscando na licitação a aquisição dos itens pelo melhor preço possível, respeitando-se a coerência de especificações e preços constantes na relação de itens aprovada.

41. Essas recomendações são ainda mais importantes quando se tem em conta que as aprovações técnico-econômicas do FNS foram relacionadas a diferentes outros equipamentos além das camas e macas em questão, totalizando os significativos valores de R\$ 2.672.854,00 e de R\$ 31.379.590,00 (peças 49, p. 2, e 51, p. 2), indicando se tratar de uma análise econômica preliminar e geral, merecedora de aprofundamento e especificação na busca por melhores preços de mercado.

42. Assim, restam insuficientes as explicações apresentadas pela Sesau/TO, tendo ocorrido excessivo detalhamento das camas (e de todo o objeto, em geral), com o risco de afetar a competitividade. Nada obstante, em que pese tal excesso, tem-se que subsistiu concorrência na licitação, considerando que apenas uma das empresas convocadas pelo lote 1 foi desclassificada por não atender às especificações, que as demais foram inabilitadas por excesso de formalismo não relacionado às especificações do produto e que o próprio órgão afirmou que essas empresas inabilitadas atenderiam ao objeto. Desse modo, em vista da falta de maiores consequências ao certame, a ocorrência do detalhamento muito minudente do objeto deve ser objeto de mera ciência

**Item 19.3.5 do despacho à peça 18:** indícios de direcionamento do certame, afrontando o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, em decorrência do ateste pela Sesau/TO de características técnicas da cama hospitalar que não condizem com aquelas inseridas no registro do produto junto à Anvisa, tendo em vista que: 19.3.5.1. nas especificações presentes no termo de referência, exigiu-se para as camas hospitalares tensão de alimentação 220Vm 60Hz, ou bivolt automático, com ‘grau de proteção dos motores IPX6’ e ‘grau de proteção da cama IPX4’, e o formulário de cadastro e o comparativo técnico do modelo Eleganza 2 concernentes ao registro na Anvisa indicam, na parte de especificações elétricas, que a proteção de segurança é IPX4, sem especificar se tal sigla se refere à ‘proteção contra a penetração de objetos sólidos estranhos’ ou à ‘proteção contra a penetração de água com efeitos prejudiciais’, conforme define a NBR IEC 60529:2017 da ABNT; 19.3.5.2. para as camas hospitalares, o termo de referência também exigiu nas especificações ‘capacidade de carga de trabalho no mínimo de 250kg’, enquanto, nos documentos do registro junto à Anvisa, deixa-se patente que a cama hospitalar Linet Eleganza 2 tem indicação de ‘carga máxima de segurança de 250kg’, ou seja, o ponto máximo da capacidade do equipamento é apenas o patamar mínimo exigido no edital

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da impessoalidade e da isonomia

Contextualização:

43. Conforme anotado no item 7 retro, a análise da resposta à oitiva prévia da Sesau/TO (peça 38-66) foi deixada para o momento subsequente à diligência que visava preencher lacunas de informação para a referida análise. Nesta oportunidade, a análise se dá em conjunto com o exame das respostas das empresas as suas respectivas oitivas, no que tange ao presente item de oitiva, um dos pontos cruciais da representação.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades: Não houve

Manifestação da empresa RC Móveis:

44. O ponto da oitiva não se aplica à empresa RC Móveis.

Manifestação da empresa Linet: (peça 107, p. 15-23)

a) assim como a primeira suspeita de preço elevado, a suspeita de desatendimento do produto cama Eleganza 2 aos requisitos do edital também é improcedente, posto que se originou da não localização no registro do equipamento da indicação sobre a proteção IPX6 (peça 15);

b') o assunto foi abordado durante o certame, quando a concorrente Móveis Andrade também não identificou a informação na proposta, instando a comissão de licitação a se pronunciar, que submeteu o tema à Linet, a qual esclareceu a questão em contrarrazões recursais (peça 111), tendo a Gerência de Engenharia Clínica da Sesau/TO se pronunciado (peça 112):

RECURSO NÃO PROCEDE: Resposta: Informamos que quanto à inabilitação por não apresentação de toda a documentação exigida, não compete a esta área responder, quanto ao fato o questionamento que a empresa Linet não atende o grau de proteção dos motores IPX6, também não procede, pois conforme folha 12 do manual de serviços está claro a informação do IP66 para os dois motores da cama, também facilmente explicado conforme as Figuras 2 e 3 abaixo retiradas da NBR IEC 60529 – Graus de proteção para invólucros de equipamentos elétricos (código IP) [figuras também à peça 107, p. 17], verifica-se que o primeiro numeral após as Letras de Código (IP) se refere ao grau de proteção do equipamento contra a penetração de objetos sólidos estranhos, já o segundo numeral se refere ao grau de proteção contra a penetração de água com efeitos prejudiciais.

c') baseado nesse parecer técnico, o pregoeiro rejeitou o recurso daquela concorrente nos seguintes termos (Doc. 2 à peça 109):

Quanto ao descritivo do Item 01 – Cama Eletrônica Hospitalar, a recorrente MÓVEIS ANDRADE alega que o produto apresentado pelas empresas LINET e RC MÓVEIS não atendem ao descritivo do item. Argumenta que a empresa LINET não atende o Grau de proteção dos motores IPX6.

Após análise, a área técnica concluiu através do DESPACHO Nº 62/2020/SES/SADM/DAEES, fls. 782, que o produto ofertado pela empresa LINET DO BRASIL COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA atende ao requisitado:

(...)

Desta forma, considerando todo o exposto acima, bem como o subsídio técnico, de que a Cama Eletrônica Hospitalar, apresentada pela empresa LINET DO BRASIL COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA para o item 01 está de acordo com o que foi exigido no instrumento convocatório, (...)

d') a imagem dos acionadores da plataforma do colchão (figura à peça 107, p. 18), referida no citado parecer/despacho da Gerência de Engenharia Clínica, traz as referências de segurança dos dois motores, restando claro o atendimento do produto aos termos do edital;

e') restando comprovados o atendimento ao edital e a adequação do preço, bem como a entrega de todas as unidades contratadas, inexistindo controvérsia sobre o cumprimento do contrato e a qualidade e funcionalidade dos produtos fornecidos, não prosperam quaisquer questionamentos sobre a empresa;

f') contudo, é relevante esclarecer alguns aspectos que apontam para o atendimento do interesse público e inexistência de dano ao erário, contrastando com os indícios de irregularidades apontados na instrução inicial: (i) a amplitude da aquisição destinada a dezoito unidades hospitalares torna razoável a quantidade de unidades contratadas, ainda que a área técnica não tenha encontrado licitações com quantitativos semelhantes; (ii) a tendência de aumento do peso da população e a tendência de pessoas com sobrepeso adoecerem mais, sendo a obesidade associada a comorbidades (diabetes, cardiopatias, alguns cânceres, distúrbios musculoesqueléticos etc.) tornam prudente a opção da Sesau/TO por equipamentos capazes de suportar pessoas com sobrepeso; e (iii) há ganhos para o sistema de saúde na aquisição integral de camas com maior capacidade de suportar peso: (iii-a) versatilidade do uso (serve para distintos perfis corpóreos), menos um elemento para regulação para as equipes médicas; (iii-b) maior durabilidade do produto, na medida que exposto a cargas de massa menores, resultando economia com manutenção e maior disponibilidade (menos parada para reparos);

g') a razoabilidade da aquisição pela Sesau/TO é assim reforçada por esses aspectos técnicos, a merecer ponderação pelo TCU, enquanto elementos que se impõem para análise de custo-benefício;

h') considera-se ainda que alguns procedimentos médicos requerem que a cama suporte o peso do profissional juntamente com o do paciente, devendo a capacidade da cama levar em conta essa

condição, não havendo razoabilidade em submeter os pacientes ao risco de falta de atendimento (com risco de óbito em alguns casos) por serem obesos e em virtude da ausência de camas que suportassem seu peso, isso sim contrariaria o interesse público;

i') nesse ponto, cabe destacar que o questionamento decorrente do fato de que a capacidade máxima da cama Eleganza 2 coincide com a capacidade mínima exigida no edital é irrelevante, pois incontestemente que o equipamento atende ao requerido no edital;

j') informam-se também os ganhos decorrentes da substituição de camas manuais pelas camas eletrônicas adquiridas da Linet, produto de extrema qualidade e durabilidade, econômico no longo prazo, permitindo maior autonomia ao paciente e eventual acompanhante e menor intervenção das equipes de enfermagem, resultando maior eficiência das equipes e redução de dispêndios – a propósito, o aumento de eficiência certamente importa no combate à pandemia em Tocantins; e

k') tudo isso ponderado e dentro da necessária análise das circunstâncias impostas pelo art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei 4.657/1942, impõe-se considerar plenamente atendido o interesse público na contratação questionada: “Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

Análise:

45. Há omissão da Sesau/TO quanto a esse ponto da oitava, que também não o abordou completamente nos pontos conexos a ele (itens 19.3.4 e 19.4.3 do citado despacho, respectivamente ponto de oitava tratado nos itens 35-42 retro e ponto de diligência tratado nos itens 54-54.5 adiante), quando se buscou justificar a alta capacidade de suportar carga exigida, mas não a questão da proteção dos motores/camas. Nada obstante, apresenta-se como foi tratada a questão no âmbito dos recursos administrativos

Quadro 4 – Questionamentos recursais sobre as camas da Linet (peça 30, p. 297 à peça 31, p. 12)

Sobre o suposto descumprimento pela Linet (e RC Móveis) do item 1 do Anexo I do edital
Recurso da Móveis Andrade: afirmou que as empresas Linet e RC Móveis não atenderam a esse dispositivo editalício pertinente ao grau de proteção dos motores IPX6 e ao certificado da norma ABNT NBR 60601-2-52.
Contrarrrazões da Linet: informou que demonstrou atendimento pleno às exigências relativas à alimentação do equipamento quando da habilitação, conforme catálogo (página 18), manual da Anvisa (página 14) e o manual técnico de serviços (documento 14, página 12 - peça 31, p. 24), comprovando atendimento ao grau de proteção IPX6.
Análise da Sesau: arguiu que a área técnica concluiu que o produto da Linet atende ao requisito, <b>“conforme fl. 12 do manual de serviços está clara a informação do IP66 para os dois motores da cama”, explicável pelas figuras 2 e 3 da NBR IEC 60529, relativa a graus de proteção para invólucros de equipamentos elétricos (código IP), mostrando que o primeiro numeral após as letras IP se refere ao grau de proteção do equipamento contra a penetração de objetos sólidos estranhos e o segundo numeral se refere ao grau de proteção contra a penetração de água com efeitos prejudiciais, sendo a letra X indicada quando “não requerida a especificação de um numeral característico”</b> (peça 30, p. 297-301); informou que <b>o manual usou a letra X porque no tópico mencionou especificamente o número do grau de proteção contra sólidos e água, sendo o código de proteção do equipamento o IP66</b> ; por fim, informou que não é exigida a apresentação do certificado citado, apenas o atendimento à norma citada entre as outras da ABNT.

46. Confrontando o questionado neste ponto de oitava com as especificações do edital (peça 4, p. 18-19) e a análise da Sesau/TO em sede dos recursos apresentados no certame (texto negrito no quadro 4 supra), que preenche parte da lacuna deixada pela Sesau/TO na oitava, chega-se à possibilidade lógica de que o produto atende aos requisitos de segurança aplicáveis, atenuando eventual falha ou incompletude na especificação do grau de segurança no registro do produto na Anvisa. Em verdade, o direcionamento se caracteriza mais pelas especificações excessivas, inclusive pela exigência de capacidade de carga mínima de 250 kg das camas (atendida no limite

pela vencedora, cujo produto ofertado suporta o máximo de 250kg) e, possivelmente, pelos graus de proteção exigidos do equipamento licitado do que por eventual inconsistência entre os registros da especificação desse grau de proteção, conforme a análise que segue.

47. Sobre a referida inversão (edital prevendo patamar mínimo de 250kg de carga suportada e produto oferecendo o mesmo referencial como máximo), é notório que a previsão editalícia desse elevado patamar mínimo seguramente é um fator potencial de restrição à participação no certame.

48. Quanto aos requisitos de segurança exigidos, podem ser considerados atendidos. Eis que, pela sequência das exigências do edital, os requisitos “grau de proteção dos motores IPX6” e “grau de proteção das camas IPX4” (peça 4, p. 19) corresponderiam respectivamente a “grau de proteção dos motores contra penetração de partículas sólidas IP6X” e “grau de proteção contra penetração d’água IPX4”, e estariam atendidos no limite desde a documentação referenciada pelos recorrentes (peça 47, p. 2, e peça 31, p. 21, admitida a referência ao segundo requisito nesses documentos) e mais do que atendidos após explanação nas contrarrrazões e análise recursais (quadro 4 anterior), quando se indicou, entre outros elementos, o descritivo à peça 31, p. 24. Em tese, considerando a sequência das exigências com os numerais “6” e “4” citados nas especificações no edital (peça 4, p. 19 e 21), a grafia deveria ter sido “IP64” (significando proteção total do equipamento contra partículas minúsculas, poeira e fios do corpo humano, e proteção parcial contra penetração de água, impedindo efeitos prejudiciais por projeções de água), conforme se depreende na norma NBR IEC 60529 (peça 30, p. 299). A previsão normativa está ilustrada sinteticamente abaixo, em cotejo com o exigido e o tido por apresentado antes e após diligências/análises recursais, que consideraram a identificação das páginas/documentos informativos pela Linet (quadro 4 retro):

Grau de proteção contra penetração de sólidos (exigido / apresentado): 1º algarismo do código IP	Proteção contra penetração de água (exigido / apresentado): 2º algarismo do código IP	Resumo exigido / apresentado
6 / 6 (escala 1 a 6)	4 / 6 (escala de 0 a 8)	IP64 / IP64 ou IP66
Visa proteger motores/equipamentos e usuários	Visa proteger motores/equipamentos	-

48.1 Portanto, as identificações das proteções em questão poderia ter sido, alternativamente, as seguintes: “Proteção dos motores/equipamento e pessoas contra penetração de sólidos e acesso a partes perigosas IP6X e Proteção dos motores/equipamento contra penetração de água IPX4” ou “Proteção dos motores/equipamentos contra penetração de sólidos e água IPX64”, em vez das descrições genéricas “Grau de proteção dos motores IPX6” e “Grau de proteção da cama IPX4” constantes do edital (peça 4, p. 19 e 21).

49. Consta da representação policial (peça 33, p. 7) que as exigências dos índices de proteção IPX6 para os motores e IPX4 para a cama foram objeto de impugnação ao edital por licitante, cuja análise pela Sesau/TO “tergiversou sobre os temas impugnados, sem apresentar razões técnicas fundamentadas para as suas respostas”. Em sentido similar, constata-se o caráter lacônico da análise do recurso interposto pela licitante RC Móveis contra sua desclassificação por suas camas hospitalares supostamente não atenderem aos requisitos (“Mantemos inalterado nosso parecer técnico nº 8/2020/SES/SADM/DAEES, onde foi constatado que o equipamento não atende a todos os itens do edital” - peça 30, p. 301).

49.1. Como dito, a especificação editalícia exigida de “grau de proteção dos motores IPX6 e grau de proteção da cama IPX4” poderia ter sido discriminada segundo a ilustração didática da NBR 60529 (resumida no item 48 retro) e, mais do que isso, deveria ter sido esmiuçada e justificada na resposta ao questionamento da Hospimetal em sede de impugnação ao edital, que questionara a necessidade da exigência do IPX6 em razão das camas hospitalares não serem submetidas à limpeza por máquinas automáticas de lavagem sob pressão e sim por assepsia nos ambientes em que instaladas, onde o grau IPX4 é o recomendado. A impugnante entendeu que a exigência de proteção contra penetração era 6 (contra jatos potentes) e não 4 (contra projeções

d'água). Pelo que consta da peça 28, p. 23, não houve explicação direta para o questionamento. Como não foi explicitado no edital nem explicado na análise da impugnação, a dúvida sobre as exigências persistiu, com potencial prejuízo à competitividade e transparência. Denota-se, assim, indiferença ou desconhecimento dos responsáveis pelo certame em relação às especificações dos produtos licitados, a indicar a intenção restritiva do certame e possível desclassificação indevida da RC Móveis.

49.2 Nesse sentido, a CGU informou (peça 28, p. 24) que não encontrou nenhuma justificativa sobre as especificações no processo licitatório e, ao contrário, quando a Sesau/TO foi questionada sobre as exigências, deixara de apresentar razões técnicas fundadas. A CGU ainda informou que a Sesau/TO havia sido alertada juridicamente para que as especificações correspondessem às essenciais, evitando detalhes irrelevantes ou impertinentes, que pudessem limitar a competição de alguma forma.

50. Deflui dos apontamentos acima que as exigências não foram devidamente justificadas e que fizeram parte do contexto restritivo do certame, particularmente o excesso de especificações, compreendendo minúcias e rigorosos detalhes como graus elevados de proteção dos motores das camas contra penetração de água/sólido, e outros minudentes detalhes (variação de altura do leito, grau de inclinação dos movimentos, funções específicas de controle remoto etc.), pontos que devem ser objeto da ciência aventada no item 42 retro, considerando ausente ou residual seu efeito sobre a competitividade do certame e o superfaturamento das camas. A exigida capacidade excessiva para suportar peso das camas será objeto de audiência (item 55.3 adiante).

51. Os argumentos trazidos pela Linet (letras a' a k' supra), prestados posteriormente à resposta da Sesau/TO, merecem parcial guarida em relação ao tema em questão, sendo as alegações a' a d' procedentes, corroborando a análise exposta particularmente no item 48 acima, e a alegação de letra i' procedente para justificar o atendimento pontual da manifestante ao edital e impertinente para justificar a correspondente exigência editalícia excessiva, conforme análise no item 47 retro.

51.1. Por sua vez, as alegações de letras e'/f'/g'/h'/j'/k' extrapolam o ponto de oitiva sob exame e se referem ao terceiro assunto abordado por meio de diligência à Sesau/TO, analisado no item 55 e subitens adiante, adiantando-se logo a impertinência da alegação de letra e' em razão das diversas irregularidades apuradas e confirmadas não comportarem a assertiva em relação à adequação do preço contratado.

52. Do exposto, no que se refere ao ponto de oitiva em questão, após as manifestações do órgão licitante e da empresa Linet sobre os indícios de direcionamento do certame, subsistem as propostas aventadas no item 50 retro: ciência sobre o excesso descritivo e audiência sobre a exigência de alta capacidade de suportar carga.

Item 19.4 do despacho à peça 18 (diligência à Sesau/TO): encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos: 19.4.1. documentos relacionados à execução das compras decorrentes das atas de registro de preços do Pregão Eletrônico 235/2019, tais quais notas de empenho, notas fiscais e ordens bancárias, com a discriminação das fontes de recursos utilizadas para cada aquisição; 19.4.2. relação das autorizações à ata, informando órgão/entidade, itens e valores autorizados e encaminhando a documentação comprobatória; 19.4.3. razões para a especificação de todos os leitos hospitalares e macas de transporte com capacidade de acomodação de pacientes de aproximadamente 200kg; 19.4.4. demais informações que julgar necessárias; e 19.4.5. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: (peça 38, p. 2-3, 10-12, e peça 57, p. 7-8). Resposta dispersa na oitiva e em parte omissa, conforme análise seguinte.

Análise:

53. Relativamente ao primeiro ponto da diligência à Sesau/TO (documentos das compras efetuadas pelo Pregão Eletrônico 235/2019, tais quais notas de empenho, notas fiscais e ordens bancárias, com a discriminação das fontes de recursos utilizadas para cada aquisição - item 19.4.1 do despacho do relator transcrito acima), foi abordado na instrução anterior (peça 38, p. 2-3; peça 72), conforme item 11 retro, verificando-se a consumação das compras questionadas com a maior parte delas já pagas, o que balizou o deslinde processual naquele momento.

54. Relativamente ao segundo ponto da diligência à Sesau/TO (relação das autorizações à ata, informando órgão/entidade, itens e valores autorizados e encaminhando a documentação comprobatória - item 19.4.2 do despacho do relator transcrito acima), similarmente o assunto foi tratado na instrução anterior (peças 38, p. 11-12, e 57, p. 8; instrução à peça 72), verificando-se a ausência de adesões à ata, da mesma forma, balizando o deslinde processual então.

55. Relativamente ao terceiro ponto da diligência à Sesau/TO (razões para a especificação de todos os leitos hospitalares e macas com capacidade para acomodar pacientes de aproximadamente 200kg - item 19.4.3 do despacho do relator transcrito acima), foi esclarecido o seguinte (peças 38, p. 10-11, e 57, p. 7-8):

a) a Agência Bori e pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 2019 indicam índice de obesidade mórbida (IMC igual ou acima de 40) de 2,1% e crescente sobrepeso da população brasileira, em todos os níveis de escolaridade e regiões, o que traz imprevisibilidade no atendimento hospitalar;

b) a estimativa de 19,8% de brasileiros obesos acima de 18 anos (apresentada no item 24 da instrução à peça 15) leva ao correspondente contingente populacional de 171.703 obesos em Tocantins, o que denota que o quantitativo adquirido pela Sesau/TO é infinitamente inferior à necessidade real de leitos para obesos;

c) só em Palmas havia cerca de 46.065 pessoas adultas com excesso de peso, que são as pessoas mais acometidas por casos graves de Covid-19 e com mais tempo de internação, em razão das comorbidades associadas à obesidade e à maior sensibilidade ao tratamento da infecção;

d) o caráter aleatório de atendimento hospitalar é impensável na gestão pública, sendo impossível mapear a demanda e prover a logística de deslocamentos de obesos para leitos específicos a tempo de não prejudicar o atendimento de pessoas não-obesas, o que leva à decisão de política pública de saúde mais conservadora possível;

e) ademais, obesos mórbidos têm maior risco de apneia do sono e problemas osteoarticulares, que podem ocasionar maior taxa de hospitalização, o que contribui para justificar a escolha suscetível a menos problemas subjacentes;

f) conforme apurado em Pesquisa nacional de saúde em 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 29,1% dos maiores de idade com diagnóstico de alguma doença cardíaca já haviam se submetido a alguma cirurgia de ponte de safena ou colocação de stent ou angioplastia; e

g) o requisito de capacidade de carga das camas de até 250kg não implica que a cama seja específica para obeso mórbido, o que mais importa é a segurança e o conforto para o já combatido usuário do SUS, dispondo as camas de sistema PCR, destinado à assistência no caso de parada cardiorrespiratória, quando ela deve suportar o peso de até duas ou mais pessoas para o procedimento sem comprometer a integridade física do paciente.

55.1. Os números referentes ao crescimento relativo de obesos e obesos mórbidos no total da população tocantinense não autorizam as compras de todas as camas com suporte para pacientes de peso de 200kg ou mais, mesmo porque a média de peso do brasileiro obeso mórbido não passaria de 123 kg (item 5.2-c da instrução de peça 72) e representaria cerca de apenas 2,1% da população.

55.2. A aquisição de todas as camas com características tão peculiares e onerosas não se mostra razoável, por não vir acompanhada de razões técnicas específicas apropriadas, distintas do caráter predominantemente genérico trazido pela Sesau/TO. Vê-se que até hospitais infantis (peça 50, p. 39) foram contemplados com as camas, que tem dimensões alargadas e alta capacidade de suportar sobrepeso.

55.3. Desse modo, no mesmo sentido das observações nos itens 50 e 51 retro, o respondido em diligência corrobora a necessidade de dar ciência sobre as especificações excessivamente detalhadas e de se ouvir os responsáveis sobre um aspecto dessas especificações, que denota problemas no planejamento e fundamentação das aquisições: a falta de motivação para que todas as camas comportassem elevada capacidade de carga, próprias para obesos mórbidos, até mesmo as destinadas aos hospitais infantis.

55.4. A Linet pronunciou-se favoravelmente à razoabilidade da aquisição das camas hospitalares (letras f'/g'/h'/j'/k' supra), ponderando que seu volume é justificável pelo atendimento a 18 unidades hospitalares e que a exigência de capacidade de grandes pesos é

justificável pela tendência de aumento da população com sobrepeso e conseqüente aumento das comorbidades associadas e, também, justificável pelos ganhos trazidos ao sistema de saúde: a maior capacidade de peso das camas ampliaria seu uso e duração e reduziria controles e gastos com manutenção e substituição, além de melhor comportar também o peso do profissional quando necessário. Suscitou que tal ponderação é necessária ao exame da relação custo-benefício e atendimento da diretriz da LINDB de exame das circunstâncias práticas determinantes, limitantes ou condicionantes à ação do agente.

55.5. Nota-se que tais ponderações apenas contribuem para asseverar a usabilidade e eventual durabilidade das camas (e macas) adquiridas, sem adentrar nas irregularidades foco do presente processo e, nesse particular, a demasia das exigências quantitativas e qualitativas não parecem justificadas frente à ampla predominância de aquisições mais econômicas no setor público, à média de peso da população e ao contingente ainda ínfimo de mórbidos, à contemplação de unidades diferenciadas de saúde (inclusive infantis) etc. Assim, ainda que residualmente pertinentes as ponderações das manifestantes quanto ao terceiro ponto diligenciado, não afastam a necessidade das ciências, citações e audiências sobre as irregularidades patenteadas (compiladas no item 67 adiante).

56. Relativamente ao quarto e ao quinto pontos da diligência à Sesau/TO (prestar demais informações que julgar necessárias e designar interlocutor junto ao Tribunal - itens 19.4.4 e 19.4.5 do despacho do relator transcrito acima), não houve manifestação específica nos ofícios de resposta (peças 38 e 57).

56.1. A falta de indicação de interlocutor traz prejuízo potencial à celeridade do processo, como já trouxe prejuízo efetivo, a teor da reiteração desse pedido de interlocução e inclusão de outros pontos tipicamente diligenciais na segunda oitiva (a seguir tratada), que poderiam ser evitados e, ademais, não foram respondidos. Nesse contexto de omissão e retrabalho, considerando-se já ter sido reiterado e oportunizado o atendimento pela Sesau/TO, inclusive com dilações de prazo, propõe-se aplicação de multa, conforme item 58 adiante.

57. Do exposto, corrobora-se a proposta suscitada no item 55.3 retro.

Letras a/b/c/d do item 16.2 à peça 72 c/c despacho à peça 75 (oitiva da Sesau/TO): a) envio de cópia das partes do processo licitatório referentes às pesquisas de preços realizadas como orçamento estimativo (incluindo as fls. 33, 34, 35, 36, 37, 42 e 50 citadas na resposta à oitiva) e às análises de todas impugnações e recursos impetrados no certame; b) envio de cópia das normas ABNT NBR 60601-2-52 e NBR IEC 60529, citadas nas especificações das camas hospitalares licitadas; c) demais informações que julgar necessárias; e d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inc. IV, da Lei 8.443/1992, por tratar-se de reiteração do solicitado em diligência anterior, efetuada mediante o Ofício 6304/2021-TCU/Seproc, de 19/2/2021

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 58, IV, da Lei 8.443/1992

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: Não houve

Análise:

58. A ausência de manifestação da Sesau/TO, a despeito das reiteradas solicitações de prorrogação de prazo atendidas (peças 99, 104 e 114), combinada com a omissão referida no item 56 retro, reforça a necessidade e oportunidade de aplicar multa ao então titular da Sesau/TO, com base no art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU. Informa-se que a diligência inicial alertou a respeito, no caso de seu desatendimento sem causa justificada (peça 22).

Item 19.5 do despacho à peça 18 (primeira solicitação à PF/TO): informe, a título de cooperação, a respeito da existência de eventuais ações dessa superintendência envolvendo o Pregão Eletrônico 235/2019 da Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO) - Operação Cama de Tut, disponibilizando, se possível, eletronicamente ou encaminhando cópia de documentos e informações que entenderem pertinentes, mediante o instituto do compartilhamento de provas, sem prejuízo da manutenção do sigilo por parte desta Corte de Contas

Manifestação da PF/TO: (peça 27)

a) em 8/7/2020, após uma série de denúncias e levantamentos iniciais realizados pela PF, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo TCU, foi instaurado o IPL 2020.0055331, objetivando apurar supostos crimes associados ao certame em tela;

b) em 20/8/2020, representou-se por medidas cautelares de busca e apreensão e afastamento dos sigilos bancário e fiscal dos investigados, visando aprofundar as investigações, com endosso da Procuradoria Regional da República, sendo os pedidos deferidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) (peças 33-34);

c) em 18/9/2020, as medidas deferidas foram cumpridas na fase ostensiva da investigação, denominada Operação Cama de Tut, estando em análise os materiais apreendidos e os dados bancários, a serem disponibilizados após a conclusão dos trabalhos, nos termos da Súmula Vinculante 14 do Supremo Tribunal Federal (STF); e

d) envia cópia do inquérito policial (mencionado na letra “a”), da representação e da decisão judicial (mencionados na letra “b”), às peças 28-34.

Análise:

59. As informações dão conta de que as compras questionadas estão sendo apuradas no âmbito da PF, subsidiada por outros órgãos federais, inclusive pelo TCU, estando sumarizadas no tópico “análise complementar” adiante, e logram colaborar com a presente análise, em particular quanto às anotações constantes dos itens 62 a 62.5 adiante.

Item 16.5 à peça 72 c/c despacho à peça 75 (segunda solicitação/diligência à PF/TO): a título de cooperação e mediante o instituto do compartilhamento de provas e sem prejuízo da manutenção do sigilo por parte deste Tribunal, acerca da documentação apreendida na Operação Cama de Tut, encaminhe cópia de partes do processo licitatório investigado, não encaminhadas originalmente, particularmente das fls. 33, 34, 35, 36, 37, 42 e 50 daquele processo, podendo prestar informações que entender pertinentes sobre o andamento ou os resultados porventura já obtidos da referida Operação

Manifestação da PF/TO:

60. Não houve resposta por parte da PF/TO.

Análise complementar - atuação e manifestações de outros órgãos

61. Nos documentos enviados pela Sesau/TO, constam respostas do Governo de Tocantins a questionamentos efetuados pelo Ministério Público Federal (MPF), conforme exposto nos subitens a seguir (peça 55).

61.1. Sobre a necessidade de substituir quase a totalidade das camas existentes no Hospital Geral de Palmas (HGP), foi respondido que as camas do hospital foram adquiridas entre 1996 e 2005, sendo retiradas 170, 40 delas para reparos e distribuição posterior nas unidades mais carentes da rede hospitalar estadual (composta por 1.561 leitos gerais em 18 hospitais) e para reforma total (130); das 300 camas novas recebidas, 170 foram para reposição e 130 para atender demanda reprimida.

61.2. Sobre os critérios de escolha das camas tipo fawler elétrica com colchão, foi respondido que as camas usadas desse tipo são antigas, compradas entre 1992 e 2005, que houve levantamento da situação e das prioridades, que houve acréscimo dos leitos de UTI advindos da pandemia do Covid-19, que visou também suprimir locação de 56 camas manuais e que houve várias demandas do Hospital Geral em 2018 relatando necessidade de camas.

61.3. Quanto à necessidade de que todas as camas fossem automatizadas, foi respondido que se visou conforto, funcionalidade e segurança que contribuíssem para a qualidade da internação; que, entre os três tipos mais comuns de camas (articulada manual, elétrica e de baixa perda de ar), optou-se pela elétrica para propiciar autonomia ao paciente e mais tempo aos enfermeiros, que servissem “para reduzir a falta de ar, melhorar a circulação nos membros inferiores, diminuir edemas e prevenir a aspiração de líquido e secreção”, além de ajudarem na prevenção de escaras, feridas na pele em pessoas que ficam muito tempo na mesma posição.

61.4. Quanto à necessidade da especificação prevista no edital, foi respondido com a descrição dos requisitos e funcionalidades e mencionado que as 590 camas representam 38% dos 1.561 leitos da rede estadual, que a aquisição visou possibilitar a troca de camas existentes concomitantemente à organização dos leitos para tratar pacientes de covid-19 (leitos clínicos, de estabilização e de UTI), que há ação judicial questionando a deficiência dos leitos do Hospital

Regional de Araguaína, que o modelo escolhido é dotado do sistema CPR, que facilita os procedimentos em caso de parada cardiorrespiratória.

61.5. Em relação à lógica da compra de camas importadas mais caras que as nacionais, foi informado que o certame, ocorrido em 2/1/2020 na modalidade pregão eletrônico, possibilitou a participação de fornecedores nacionais e estrangeiros e que, no caso concreto, o fornecedor Linet possui filial brasileira, na cidade de São Paulo.

61.6. Em relação a não se terem levado em conta dificuldades de manutenção das camas em vista dos serviços serem oferecidos somente em Goiânia (a quase mil km de Palmas), foi informado que o deslocamento é feito em 12 horas, não inviabilizando o atendimento contratado de até 24 horas, que a necessidade de manutenção é muito baixa e que a maioria dos fornecedores de camas similares é de São Paulo, mais distante.

61.7. Sobre a existência de dois contratos para a compra em questão, foi informado que um contrato abrangeu fornecimento para o HGP (300 camas) e o outro, para os demais hospitais (290 camas).

61.8. Sobre a origem dos recursos utilizados, foi informado a Fonte 249 - Bloco de Investimentos, com uso discricionário em conformidade com o art. 3º da Resolução CIT 22/2017, que versa sobre o uso de recursos disponíveis para compra de equipamento mais adequada à necessidade atual, e informado que, no caso concreto, houve reprogramação de valores, advindos de saldos de propostas que cumpriram ou perderam seu objeto (itens obsoletos, adquiridos por outros meios/recursos ou subestimados/frustrados em certames).

62. Por sua vez, na documentação enviada pela PF, consta cópia do processo licitatório solicitado e da representação da PF solicitando à justiça federal quebra de sigilos. A citada representação apresenta a contextualização dos fatos apurados que levaram aos pedidos de quebra de sigilo e de busca e apreensão deferidos na maior parte pelo TRF-1 (peça 33), da qual se destaca o narrado nos subitens seguintes, que tem o condão de refutar alegações/respostas do governo tocantinense constantes do item 61 anterior e subsidiar apuração da responsabilização nesta instrução.

62.1. Na referida representação da PF, noticiou-se que o Ministério Público do Estado de Tocantins (MPE/TO) realizou diligências preliminares nas aquisições da Sesau/TO (peça 33, p. 1), identificando os montantes envolvidos, as empresas contratadas, a origem federal dos recursos, indício de direcionamento do item 1 do certame (desclassificação de todas as licitantes, exceto a vencedora) e indícios preliminares de sobrepreço (preço da cama hospitalar, adjudicado por R\$ 22.600,00, bem superior à variação de preços encontrada em sistema próprio estadual para equipamento similar nacional, entre R\$ 6.000,00 e R\$ 10.000,00).

62.2. Na mesma representação, noticiou-se ainda que a CGU elaborou nota técnica em que apontou os seguintes fatos apurados (peça 33, p. 1-3), com alguns ajustes sumários para melhor entendimento:

- a) a Sesau/TO reproduziu as especificações originais do item 1 do PE 6/2012 do Fundo Nacional de Educação (FNDE), as quais restringiam o certame à empresa Linet, ignorando ajustes posteriores do Fundo que possibilitaram o cumprimento das especificações por mais empresas, sendo adjudicado o referido item à ID Comércio de Equipamentos Médicos Ltda., representante da Linet, pelo preço unitário de R\$ 8.690,00;
- b) a reprodução das especificações restritivas pela Sesau/TO deu-se inicialmente no seu PE de Âmbito Internacional 18/2014, que contou com poucas e mais restritivas exigências e resultou na adjudicação à mesma empresa representante da Linet;
- c) a compra dos equipamentos registrados pelo citado PE 18/2014 restou sub judice, advindo o certame ora sob exame (PE 235/2019), contemplando as camas hospitalares em seus itens 1 e 2, com algumas mudanças e inserção de novas exigências em relação ao certame de 2014 (aumento do mínimo da capacidade de carga de trabalho de 227 kg para 250 kg, alteração dos movimentos trendelenburg e trendelenburg reverso, exigência do grau de proteção dos motores IPX6 e grau de proteção da cama IPX4);
- d) no processo licitatório, não se constatou nenhum estudo que justificasse a necessidade de tais especificações, caracterizando direcionamento do PE 235/2019 a único fabricante, pelo detalhamento excessivo da especificação técnica das camas hospitalares licitadas;
- e) a Sesau/TO solicitou a várias empresas a cotação de equipamentos médico-hospitalares, contudo o sítio eletrônico de algumas dessas empresas revelou que os produtos cotados não

constavam entre os disponíveis para venda, além de as especificações utilizadas para o orçamento divergirem das especificações constantes do TR; e

f) em pesquisa junto a dois hospitais privados (Irmandade da Santa Casa de Porto Alegre e Hospital São Lucas da PUC/RS), a CGU apurou que a empresa Linet oferecera o mesmo produto pelos preços unitários respectivos de R\$ 10.183,22 (cotação para demanda de 20 unidades) e de R\$ 9.972,94 (cotação para demanda de 96 unidades), indicando sobrepreço com potencial de superfaturamento de até R\$ 7,458 milhões. [cotações abordadas no item 23.6.2 retro]

62.3. A representação em tela faz referência a informe da própria PF (peça 33, p. 3) mencionando diversas matérias que contestaram a compra das 590 camas hospitalares pelo preço de R\$ 13,779 milhões, em vista de o preço adjudicado e contratado ter sido bem superior aos lances das concorrentes (em torno de dez mil reais por unidade).

62.4. O TCU também é mencionado na representação da PF (peça 33, p. 3-6), quanto às apurações realizadas em análise sumária, destacando-se que o indício de sobrepreço apurado para as camas hospitalares (R\$ 7,880 milhões) era próximo ao apurado pela CGU (R\$ 7,458 milhões), reforçando as apurações dos dois órgãos.

62.5. A PF, com base especialmente nos seus apontamentos e da CGU, apontou indícios de autoria da prática das irregularidades, para efeito de demarcar seus pedidos de quebra de sigilo e busca e apreensão, relacionando os seguintes agentes (peça 33, p. 7-11):

Responsável (cargo/função) / CPF	Esfera da responsabilidade
Luiz Edgar Leão Tolini (Secretário Estadual de Saúde) / CPF 302.795.341-91	Subscritor do TR, da homologação e da ARP
Cícero Oliveira Bandeira (Superintendente de Gestão Administrativa) / CPF 003.951.481-11	Subscritor do TR
Rosemeire Duarte Teodoro (Diretora de Arquitetura e Engenharia dos Estabelecimentos de Saúde) / CPF 472.165.141-49	Subscritor do TR
Luiz Eduardo Freire Borges (Gerente de Engenharia Clínica) / CPF 361.006.767-53	Subscritor do TR e de análise contrária à impugnação da Hospimetal
Rubisléia Ramos Pereira Mesquita (pregoeira) / CPF 016.834.721-01	Pregoeira subscritora do resultado do PE
Thiago Borges Silva (pregoeiro) / CPF 028.965.263-40	Pregoeiro subscritor da ata do PE
Maurício Mattos Mendonça (presidente da CPL) / CPF 008.025.071-82	Subscritor do edital e da improcedência da impugnação
Martin Lostak / CPF 233.806.938-20	Sócio e representante legal da Linet
Rafael de Figueiredo Silva Pinheiro / CPF 295.247.018-98	Representante da Linet no certame (signatário da proposta e da ARP)
Linet do Brasil Comércio Importação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. / CNPJ 16.861.009/0001-27	Empresa contratada para fornecer as camas hospitalares

63.As respostas do governo tocantinense ao MPF (item 61 e seus subitens supra) mostram-se genéricas e frágeis, principalmente quando aborda a epidemia para justificar as quantidades adquiridas (itens 61.2 e 61.4), eis que o certame e todo o seu planejamento ocorreram antes que a epidemia chegasse ao país. De resto, não há elementos que afetem as análises já efetuadas sobre os respectivos pontos de oitiva, em que se confirmaram irregularidades referentes, em suma, a superfaturamento e exigências, estimativa de preços e inabilitações não devidamente fundamentadas.

64.Por seu turno, as manifestações dos órgãos de controle que subsidiaram os trabalhos da PF (item 62 e seus subitens retro) contribuem para corroborar a presente análise, inclusive dando elementos históricos sobre certame restritivo similar tentado anteriormente (o pregão sob exame repetiu restrições contidas no PE de Âmbito Internacional 18/2014 - que restou embargado judicialmente -

e até foi acrescido de outras condições restritivas) e, em particular, para a identificação dos responsáveis envolvidos nas irregularidades em exame.

Análise conclusiva:

65.As análises das diligências e da oitiva acima apontam, em suma, para caracterizar as compras sob exame como restritivas e onerosas para o erário público. Restritivas, no aspecto da multiplicidade dos requisitos constantes das especificações dos produtos licitados, deixando os produtos raros e possivelmente superdimensionados para as necessidades; e, particularmente, no aspecto da inabilitação de licitantes por falhas facilmente contornáveis, situação de maior consequência, que levou à adjudicação de proposta mais onerosa

66.Onerosas, no sentido de que tal formalismo resultou em contratação das camas por preços acima dos de mercado. O conjunto probatório está delineando inclusive a possibilidade de fraude à licitação, particularmente pela empresa Linet, vencedora do item bem mais oneroso e com fortes indícios de direcionamento (especificações quantitativas e qualitativas excessivas e desclassificações por questões meramente formais, a despeito de alertas do setor jurídico e do FNS).

67.Para efeito das medidas preliminares, as irregularidades constatadas podem ser divididas em duas categorias: (a) as ocorrências que não estão necessariamente vinculadas ao débito apurado no fornecimento das camas eletrônicas e (b) as ocorrências que contribuíram para o referido débito. As primeiras compreendem constatações referentes às próprias camas eletrônicas e também às macas hidráulicas, a ensejar ciência e/ou audiência; as segundas ensejam citação. A tabela seguinte resume esses achados e os respectivos deslindes propostos.

<b>Conexão</b>	<b>Irregularidade (tratada nos itens desta instrução)</b>	<b>Proposta (*)</b>
Item 1 – camas elétricas	Pesquisa prévia de preços deficiente e superestimada, elevando o patamar das propostas, facilitando adjudicação onerosa	Citação (itens 22 e 24)
	Desclassificação de propostas com excesso de formalismo, prejudicando a escolha da melhor proposta, possibilitando adjudicação onerosa	Citação (itens 21.2, 22 e 24)
	Falta de motivação e de justificativa prévia para que todas as camas comportassem elevada capacidade de carga (250kg), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, próprias para obesos mórbidos	Audiência (item 55.3)
	Especificações com detalhamento excessivo quantitativa e/ou qualitativamente	Ciência (itens 42 e 50)
Item 2 – macas hidráulicas	Exigência de capacidade de carga/peso muito elevada (300 kg), bem superior à proposta ao FNS (até 180 kg) e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante	Audiência (itens 31.3.1, 32.1 e 38)
	Especificações com detalhamento excessivo quantitativa e/ou qualitativamente	Ciência (item 32)
	Pesquisa prévia de preços limitada e onerosa, descumprindo o princípio da eficiência e o § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002	Ciência (item 32)
-	Formalismo exacerbado na desclassificação da Meta Móveis	Ciência (item 32)
-	Desatendimento de diligência do TCU pelo titular da Sesau/TO, reiterada em sede de oitiva	Multa (itens 56.1 e 58)

(\*) Itens da instrução em que apresentada a proposta.

68.Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como procedente, devendo ser revogada a medida cautelar, possibilitando eventual pagamento restante das macas hidráulicas (item 11 retro) e determinada a conversão dos autos em TCE e a realização de audiências e citações, além da aplicação de multa, conforme referências e elementos constantes do item 67 supra e da matriz de responsabilização e memória de cálculo apensos (Apêndices 1 a 3), na forma exposta na proposta de encaminhamento (tópico I adiante).

69. Não haverá impacto além do provocado pela medida cautelar já expedida, sendo que as medidas sugeridas correspondem a providências processuais e de contraditório e ampla defesa aos responsáveis

70. Em virtude do exposto, propõe-se:

70.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

70.2. no mérito, considerar a presente representação procedente;

70.3. revogar a medida cautelar adotada;

70.4. aplicar, com base no art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU, multa ao atual Secretário Estadual de Saúde do Estado de Tocantins (Sesau/TO), Afonso Piva de Santana (CPF 002.988.771-20), por descumprimento de diligência deste Tribunal, reiterada em oitava, cujo prazo para atendimento foi repetidamente prorrogado (peças 99, 104 e 114), tendo a diligência inicial alertado para a possibilidade da multa no caso de desatendimento sem causa justificada (peça 22);

70.5. dar ciência à Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins (Seasu/TO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 235/2019, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) especificações com detalhamento excessivo do objeto, a despeito de alertas contra esse excesso dados pelo seu setor jurídico e pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), descumprindo os princípios da razoabilidade e da competitividade e o art. 3º, inc. II, da Lei 10.520/2002 c/c o art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

b) pesquisa prévia de preços limitada e onerosa, descumprindo o princípio da eficiência e o § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002;

c) formalismo exacerbado na desclassificação da Meta Móveis (item 3 do certame), contrariando os princípios da razoabilidade, da economicidade e o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

70.6. converter os presentes autos em tomada de contas especial (TCE), conforme previsto no art. 47 da Lei 8.443/1992;

70.7. realizar a citação dos responsáveis e da sociedade empresária mencionados abaixo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto ao superfaturamento de 590 camas hospitalares fornecidas pela empresa Linet, por meio do Pregão Eletrônico 235/2019 (item 1), conforme memorial de cálculo (Apêndice 2 desta instrução), para o qual contribuíram com a prática das respectivas irregularidades e condutas ilícitas abaixo discriminadas, e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS) a quantia a seguir indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
5.747.644,59	4/5/2020

Valor atualizado até 16/12/2021 (sistema Débito): R\$ 6.549.441,01

a) Luiz Edgar Leão Tolini, CPF 302.795.341-91, então Secretário Estadual de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: realizar atos que permitiram e consumaram o certame direcionado: subscrição do Termo de Referência, da homologação e das Atas de Registro de Preços;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

b) Rubisléia Ramos Pereira Mesquita, CPF 016.834.721-01 Mesquita, pregoeira da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento e consumação do certame viciado: inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, subscrição do resultado do certame;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

c) Thiago Borges Silva, CPF 028.965.263-40, pregoeiro da Secretário Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado: inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, subscrição da ata do certame;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

d) Maurício Mattos Mendonça, CPF 008.025.071-82, presidente da CPL da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado: gerenciamento e supervisão do certame viciado;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

e) Mayana Abreu, CPF 006.639.791-02, Gerente de Cotação da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado com orçamento superestimado: pesquisa prévia de preços que balizou a compra das camas eletrônicas, restrita a poucas cotações e que apresentavam condições distintas (poucas unidades) da compra volumosa pretendida;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta, da economicidade e da eficiência e § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002;

f) Linet do Brasil Comércio Importação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda., CNPJ 16.861.009/0001-27

Irregularidade: fraude licitatória (item 1 do certame direcionado, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, especificações excessivas do objeto, a despeito de alertas do setor jurídico e do Fundo Nacional de Saúde – FNS ao órgão licitante, exigência de alta capacidade de suportar carga - mínimo de 250 kg, para pacientes obesos mórbidos - e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo) resultando/visando superfaturamento;

Condutas: beneficiar-se de certame/item direcionado e fornecer/vender produto sabidamente acima do preço de mercado, em prejuízo ao erário público;

Dispositivos violados: princípios da lealdade e da boa-fé contratual;

70.8. realizar a audiência dos responsáveis abaixo nominados, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem, no prazo de

quinze dias, razões de justificativa acerca das respectivas irregularidades, identificadas na condução/execução do Pregão Eletrônico 235/2019, relativamente aos seus itens 1 e 3:

a) Luiz Edgar Leão Tolini, CPF 302.795.341-91, então Secretário Estadual de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência, da homologação e das Atas de Registro de Preços;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

b) Cícero Oliveira Bandeira, CPF 003.951.481-11, Superintendente de Gestão Administrativa da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

c) Rosemeire Duarte Teodoro, CPF 472.165.141-49, Diretora de Arquitetura e Engenharia dos Estabelecimentos de Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO)

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

d) Luiz Eduardo Freire Borges, CPF 361.006.767-53, Gerente de Engenharia Clínica, da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

e) Maurício Mattos Mendonça, CPF 008.025.071-82, presidente da CPL da Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem

elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do edital com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

70.9. informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU

70.10. alertar as empresas citadas que, confirmada a fraude licitatória que deu origem ao superfaturamento, o TCU poderá declarar a inidoneidade para licitar/contratar com a Administração Pública Federal, na forma prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992;

70.11. encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis nominados nos itens 70.7 e 7.08 supra, para subsidiar suas defesas.

É o relatório.

## VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, a representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) deve ser conhecida.

2. Trata-se de possíveis irregularidades (restrição de competitividade, direcionamento e superfaturamento) na condução do Pregão Eletrônico 235/2019 pela secretaria de saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO), para registro de preços visando futuras aquisições de 590 camas eletrônicas hospitalares, 50 macas radiotransparentes hidráulicas e 20 macas retráteis para ambulância.

3. A referida licitação foi concluída em 3/3/2020 e a respectiva ata de registro de preços firmada em 5/3/2020. Segundo as atas de adjudicação, homologação e de registro de preços, o certame logrou êxito em relação às camas eletrônicas hospitalares (empresa vencedora: Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda.) e às macas radiotransparentes hidráulicas (R.C. Móveis Ltda.), restando fracassado quanto às macas retráteis para ambulância.

4. Conforme levantamento inicial realizado pela Sec-TO, ficou evidenciado indício de sobrepreço nos seguintes produtos: (a) camas eletrônicas hospitalares adquiridas pelo valor unitário de R\$ 22.600,00 (média encontrada em outras contratações similares seria de R\$ 9.243,33), com possível sobrepreço total, para as 590 camas contratadas, de R\$ 7.880.435,30; e (b) macas radiotransparentes hidráulicas, contratadas pelo valor de R\$ 9.300,00 (consta informação de produto similar que teria sido adquirido por R\$ 5.200,00 por outra secretaria estadual de saúde), perfazendo um sobrepreço total, para as 50 macas acordadas, de R\$ 205.000,00.

5. Ainda, teria havido a desclassificação de várias licitantes, por conta das especificações técnicas exigidas, demasiadamente detalhadas, de forma injustificada.

6. Por meio do despacho à peça 75, concedi medida cautelar para que a Sesau/TO suspendesse a aquisição restante e/ou os pagamentos remanescentes decorrentes do Pregão Eletrônico 235/2019, medida ratificada pelo Acórdão 1.108/2021-TCU-Plenário, peça 82.

7. Igualmente, foi determinada a realização de oitivas da Sesau/TO e das empresas R.C. Móveis e Linet do Brasil, bem assim diligência à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de Tocantins.

8. À época, foi constatado que a ata de registro de preços 235/2019, firmada com as empresas Linet e RC Móveis, foi baixada em 100% do quantitativo, não havendo saldo remanescente para compras nem adesões por outros entes. Ainda, que teria sido liquidado e pago o total das despesas com as camas automáticas, no valor de R\$ 13.333.999,99, em 2020; e o pagamento de R\$ 162.766,65, em março/2021, do total de R\$ 465.000,00, destinado às macas hidráulicas.

9. A unidade técnica, após a análise do feito, propôs conhecer a presente representação para, no mérito, considerá-la procedente; revogar a medida cautelar adotada; aplicar multa ao atual secretário estadual de saúde do Estado de Tocantins (Sesau/TO), Sr. Afonso Piva de Santana, por descumprimento de diligência deste Tribunal; expedir ciência à aludida secretaria estadual sobre as impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 235/2019; audiência por exigências técnicas desarrazoadas e restritivas; e converter os presentes autos em tomada de contas especial (TCE), para citação dos responsáveis junto à Sesau/TO e da empresa Linet, para apresentarem alegações de defesa quanto ao superfaturamento de 590 camas eletrônicas hospitalares.

## II

10. Acolho o encaminhamento sugerido.

11. Com efeito, não foram afastados os indícios de superfaturamento na aquisição de camas eletrônicas hospitalares, que foi consequência, principalmente, da deficiente e superestimada pesquisa prévia de preços e da inabilitação de licitantes que apresentaram propostas mais vantajosas por motivos meramente formais.

12. Dentre as fragilidades da pesquisa de preço realizada pela Sesau/TO, como constou de nota técnica da CGU na representação da Polícia Federal junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, destacam-se cotação junto ao Banco de Preços envolvendo quantidade bem inferior ao licitado (590 camas); diferença de 80% entre o menor e o maior valor cotado; e cotações contemporâneas da própria Linet, relativas ao mesmo modelo, muito abaixo do orçado pela Sesau/TO (preços unitários R\$ 12 mil mais baratos).

13. Assim, ponderou a unidade técnica que os preços unitários extraídos de cotações da própria Linet (em torno de R\$ 10.000,00 à época) seriam mais apropriados do que os preços utilizados pela Sesau/TO (média de quase R\$ 23.000,00) para retratar o valor real dos produtos adquiridos, uma vez que os primeiros se referem ao mesmo modelo licitado/adquirido a fornecimentos da própria Linet e a quantitativos maiores e mais próximos aos licitados, além de estarem referenciados também a euros.

14. Ainda, registrou o preço unitário cotado pela Linet de R\$ 19.000,00, contemporaneamente à compra ora questionada, no Pregão Eletrônico 1/2019 do Grupamento de Apoio de São Paulo (Uasg 120633), quando foram adquiridas 37 camas, com exigência superior de capacidade de carga. Ressalvou que a aquisição da Sesau/TO deveria ter preço unitário bem inferior ao alcançado no referido pregão, em razão do alto quantitativo (economia de escala), da capacidade inferior de carga (250 kg) e da diferença temporal de um ano entre as respectivas propostas (tendência de redução de preços que se extrai do histórico apresentado pelo Linet à peça 110, p. 30).

15. A justificativa de que o cenário pandêmico influenciou os preços não pode prosperar, tendo em vista que o certame foi todo planejado anteriormente (2019) e a sessão pública foi realizada em 2/1/2020, antes da deflagração da pandemia. Como se depreende do Termo de Referência (peça 4, p. 25/26), o certame visou cumprir metas estabelecidas no plano estadual de saúde do quadriênio 2016-2019.

16. Por fim, como constatado, das oito licitantes, cinco foram inabilitadas pelo descumprimento das alíneas “b” e/ou “c” do item 15.4 do edital (apresentação de declaração do fornecedor se responsabilizando pela instalação e treinamento operacional dos equipamentos e/ou declaração de inexistência, no quadro de empregado, de servidores públicos da contratante em função de gerência, administração ou deliberação; peça 4, p. 10). Uma outra empresa, foi inabilitada pelo não-envio da proposta atualizada com o último lance via sistema em até duas horas (item 15.5.1 do edital), o que denotou, segundo o órgão instrutivo, formalismo exagerado diante do objetivo licitatório da melhor proposta.

17. Pontuou a unidade técnica que, até 27/10/2019, o sistema Comprasnet previa a disponibilização da documentação de habilitação durante a sessão pública, quando solicitado pelo pregoeiro; e que, a partir de 28/10/2019, passou a prever o procedimento de anexação dos documentos de habilitação juntamente com a proposta pouco antes da realização do certame. Dessa maneira, segundo considerou, tal circunstância temporal contribui para atenuar a falha das licitantes, que poderia ter sido relevada pelo pregoeiro, principalmente diante do aspecto formalístico da exigência (declaração firmada pelas próprias licitantes/fornecedoras) e tendo em vista o objetivo finalístico de seleção da melhor proposta.

18. Concluiu, nesse contexto, que as propostas recusadas na licitação (e que apresentavam preços bem menores, sendo a média das cinco propostas desclassificadas de R\$ 11.279,60, frente ao preço adjudicado de R\$ 22.600,00) foram refutadas por conta de um formalismo exagerado por parte da comissão de licitação (não apresentação tempestiva de declarações sobre instalação/treinamento e sobre

seu quadro de pessoal), a despeito de atenderem às especificações do objeto e à qualificação técnica exigidas do licitante, em prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa e indicando possível direcionamento.

19. Friso que, na representação da Polícia Federal (peça 33, p. 3-6), o indício de sobrepreço inicial apontado pela unidade técnica para as camas hospitalares (R\$ 7,880 milhões) é próximo ao apurado pela CGU (R\$ 7,458 milhões).

20. O valor a ser objeto da citação dos responsáveis (R\$ 5.747.644,59) foi calculado pela unidade técnica, à peça 127, p. 40/41, resultante da média simples do resultado de três formas de cálculo do superfaturamento: (1º) R\$ 6.679.036,00: diferença entre a média dos preços unitários propostos pelas licitantes inabilitadas por questões meramente formais (R\$ 11.279,60) e o preço unitário superfaturado pago à Linet (R\$ 22.600,00), multiplicada pela quantidade (590); (2º) R\$ 4.454.528,25: diferença entre os preços unitários superfaturados e parametrizado (vendas similares feita pela Linet em 2020) em euros multiplicado pelas unidades vendidas (590); e (3º) R\$ 6.109.369,52: diferença entre os preços unitários superfaturados e parametrizados (preço unitário cotado pela Linet para Santa Casa de Porto Alegre em 31/10/2019), multiplicado pela quantidade vendida. Considero razoável e conservador o cálculo feito.

21. Especialmente por essas razões, sem prejuízo das demais declinadas pelo órgão instrutivo em sua instrução final, acompanho a proposta de conversão dos autos em TCE para citação dos responsáveis pelo dano, exceto quanto aos pregoeiros e ao presidente da CPL da Sesau/TO, como proposto pela unidade técnica. Para esses, considero que deva ser feita audiência pelas inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo e pela subscrição do resultado do certame. Entendo que o superfaturamento adveio da estimativa de preço deficiente realizado pela Sesau, cuja competência não se inseria nas dos responsáveis diretos pela licitação.

22. Igualmente, acolho a análise feita pela Sec-TO quanto às macas radiotransparentes hidráulicas. Apesar da insuficiência das justificativas e esclarecimentos trazidos pela Sesau/TO e pela empresa RC Móveis, como bem demonstrou a unidade técnica em sua análise, as poucas referências de preços do exato modelo adquirido pela aludida secretaria não permitem eventual cálculo de sobrepreço/superfaturamento. Reforçam o entendimento defendido pelo órgão instrutivo as duas referências trazidas que contribuem para afastar a hipótese de superfaturamento, ou, ao menos, suscitar dúvida razoável acerca dele. Uma, referente a macas fornecidas pela própria RC Móveis para o Hospital São Lucas da PUCRS, em 2019, ao preço de R\$ 10.250,00; e, outra, o preço ofertado pela 3ª colocada desclassificada por excesso de formalismo no pregão em exame de R\$ 8.996,99. Veja-se que a média de ambas importa em R\$ 9.623,49, superior ao preço finalmente adjudicado de R\$ 9.300,00.

23. Por esse motivo, deve ser revogada a cautelar anteriormente concedida e a representação considerada parcialmente procedente.

24. De toda forma, a Sec-TO propôs dar ciência à Sesau/TO sobre as três irregularidades remanescentes conexas: formalismo exacerbado na desclassificação da empresa Meta Móveis; a pesquisa de preços limitada e onerosa realizada e o excesso de detalhamento das especificações, potencialmente restritivo, o que acolho.

25. Da mesma forma, pertinente a proposta de realização de audiência no tocante à exigência de capacidade de carga/peso muito elevada das camas e macas, potencialmente desarrazoada e restritiva. No caso das macas, reporta a unidade técnica que tal exigência foi tão elevada (capacidade de suportar carga de 300 kg), que possivelmente não foi atendida pela própria adjudicada, o que reforça a oportunidade de audiência, por representar risco de fornecimento de produto com especificação aquém do licitado.

26. Todavia, considero que o presidente da CPL da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO) não deve ser alvo da referida audiência, tendo em vista que a irregularidade apontada (falta

de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga) não se refere às competências usuais da CPL.

27. Por fim, deixo de acolher a proposta de aplicação de multa ao atual secretário estadual de saúde do Estado de Tocantins (Sesau/TO), Sr. Afonso Piva de Santana, por descumprimento de diligência deste Tribunal, sugerida pela unidade técnica. Verifico que o secretário estadual de saúde à época era o Sr. Luiz Leão Tolini, a quem foi dirigida a oitiva e autor dos pedidos de dilação de prazo (peças 95 e 103). Assim, não considero pertinente a aplicação de multa ao atual secretário.

28. Por outro lado, à peça 106, há resposta do então secretário, Sr. Luiz Leão Tolini, atendendo, em parte, as solicitações deste relator. Foram solicitadas, além da manifestação da aludida secretaria estadual quanto aos pressupostos da cautelar deferida, cópia das partes do processo licitatório referentes às pesquisas de preços realizadas como orçamento estimativo e às análises de todas impugnações e recursos impetrados, cópia das normas da ABNT NBR 60601-2-52 e NBR IEC 60529, citadas nas especificações das camas hospitalares licitadas e a designação formal de interlocutor.

29. Mediante o expediente à peça 106, o então secretário de saúde informou que o processo licitatório físico se encontrava apreendido pela Superintendência da Polícia Federal do Estado do Tocantins desde 18/09/2020, mas que teria requisitado cópia relativas às partes requeridas por este relator; que encaminhou, em anexo, as normas ABNT solicitadas; e informou o nome do interlocutor da secretaria.

30. Apesar da assertiva de ter mandado as cópias das aludidas normas, essas não se encontram nos autos nem foi concretizada a remessa das cópias das peças do processo apreendido. Todavia, considero que não ficou caracterizada a inércia do referido ex-gestor, que comunicou a este Tribunal as providências adotadas com vistas a atender o pedido então feito. Ademais, para a presente fase, não houve prejuízo gravoso ao exame dos autos, que continuarão no âmbito da TCE a ser instaurada.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 468/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.106/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
4. Órgão: Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: José Roberto Manesco (OAB/SP 61.471) e Joao Falcão Dias (OAB/SP 406.577).

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) acerca de possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 235/2019 pela Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. **conhecer**, com fulcro no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. **revogar** a medida cautelar adotada em 5/5/2021;

9.3. **dar ciência** à Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins (Sesau/TO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 235/2019, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1 especificações com detalhamento excessivo do objeto, a despeito de alertas dados pelo setor jurídico e pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), descumprindo os princípios da razoabilidade e da competitividade e o art. 3º, inc. II, da Lei 10.520/2002 c/c o art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993;

9.3.2 pesquisa prévia de preços limitada e onerosa, descumprindo o princípio da eficiência e o § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002;

9.3.3 formalismo exacerbado na desclassificação da Meta Móveis (item 3 do certame), contrariando os princípios da razoabilidade, da economicidade e o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

9.4. **converter**, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, os presentes autos em tomada de contas especial para realizar as citações solidárias dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde o valor de R\$ 5.747.644,59, com os acréscimos legais contados a partir de 4/5/2020;

9.4.1 **Luiz Edgar Leão Tolini**, 302.795.341-91, então secretário estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar a melhor proposta;

Conduta: realizar atos que permitiram e consumaram o certame direcionado: subscrição do Termo de Referência, da homologação e das Atas de Registro de Preços;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

**9.4.2 Mayana Abreu**, 006.639.791-02, gerente de cotação da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, que elevou o patamar de aceitação das propostas de preço, e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado com orçamento superestimado: pesquisa prévia de preços que balizou a compra das camas eletrônicas, restrita a poucas cotações e que apresentavam condições distintas (poucas unidades) da compra volumosa pretendida;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta, da economicidade e da eficiência e § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002;

**9.4.3 Linet do Brasil Comércio Importação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda.**, 16.861.009/0001-27:

Irregularidade: fraude licitatória (item 1 do certame direcionado, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, especificações excessivas do objeto, a despeito de alertas do setor jurídico e do Fundo Nacional de Saúde – FNS ao órgão licitante, exigência de alta capacidade de suportar carga - mínimo de 250 kg, para pacientes obesos mórbidos - e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo) resultando/visando superfaturamento;

Condutas: beneficiar-se de certame/item direcionado e fornecer/vender produto com preço acima do mercado, em prejuízo ao erário público;

Dispositivos violados: princípios da lealdade e da boa-fé contratual;

9.4.4 informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

9.4.5 alertar a empresa citada que, se confirmada fraude licitatória que deu origem ao superfaturamento, o TCU poderá declarar a sua inidoneidade para licitar/contratar com a Administração Pública Federal, na forma prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992;

**9.5 realizar a audiência** dos responsáveis a seguir nominados, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca das respectivas irregularidades, identificadas na condução/execução do Pregão Eletrônico 235/2019, relativamente aos seus itens 1 e 3:

**9.5.1 Luiz Edgar Leão Tolini**, 302.795.341-91, então secretário estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência, da homologação e das Atas de Registro de Preços;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

**9.5.2 Cícero Oliveira Bandeira**, 003.951.481-11, superintendente de gestão administrativa da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

**9.5.3 Rosemeire Duarte Teodoro**, 472.165.141-49, diretora de arquitetura e engenharia dos estabelecimentos de saúde, da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

**9.5.4 Luiz Eduardo Freire Borges**, gerente de engenharia clínica, da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: falta de motivação e de justificativas prévias para que todas as 590 camas elétricas comportassem elevada capacidade de carga (250kg, próprias para obesos mórbidos), até mesmo as destinadas aos hospitais infantis, e para que as 50 macas hidráulicas comportassem elevada carga de 300 kg, bem superior à proposta ao Fundo Nacional de Saúde (até 180 kg), financiador da compra, e até à especificada no modelo fornecido RC 324 (220 kg), conforme consta do sítio eletrônico da fabricante;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado, com exigência desmesurada e desmotivada de capacidade de carga dos equipamentos muito elevada: subscrição do Termo de Referência com tal exigência excessiva e desmotivada;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da motivação e da economicidade;

**9.5.5 Rubisléia Ramos Pereira Mesquita**, 016.834.721-01, pregoeira da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: inabilitações de licitantes pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento e consumação do certame viciado: inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, subscrição do resultado do certame;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

**9.5.6 Thiago Borges Silva**, 028.965.263-40, pregoeiro da secretária estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: inabilitações de licitantes pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado: inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, subscrição da ata do certame;

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, da competitividade, da isonomia, da moralidade, da seleção da melhor proposta e da economicidade; § 1º do art. 15 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002; Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário;

9.5.7 **Maurício Mattos Mendonça**, 008.025.071-82, presidente da CPL da secretaria estadual de saúde de Tocantins (Sesau/TO):

Irregularidade: inabilitações de licitantes pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;

Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado: gerenciamento e supervisão do certame viciado;

9.6 encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos responsáveis, para subsidiar suas defesas e justificativas; e

9.7. cientificar, nos termos do parágrafo único do art. 198 do RITCU, o Ministro da Saúde do presente acórdão.

10. Ata nº 8/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/3/2022 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0468-08/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 018.651/2020-8

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Diretoria de Abastecimento da Marinha

Representação legal: Graziela Marise Curado de Oliveira,  
OAB/DF 24.565

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET.

1. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

2. O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea “h”; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), peça 55, cujas análises e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos dirigentes, peças 56 e 57.

Transcrevo a instrução a seguir, *in verbis*:

*“Tratam os autos de representação formulada pela empresa Basis Tecnologia da Informação S.A reportando supostas irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico 11/2020 da Diretoria de Abastecimento da Marinha (Uasg 771000).*

2. *Após instrução do auditor responsável (peça 40) concluindo pela procedência parcial da representação e propondo ciência ao órgão, o diretor da subunidade propôs (peça 41), antes da análise de mérito, a oitiva da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, nos seguintes termos, no que anuíram a dirigente da unidade (peça 42) e o relator dos autos, Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 43):*

22. *Diante do exposto, propõe-se, preliminarmente à análise de mérito desta representação, e considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):*

*a) solicitar ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria de Gestão (Seges), caso queira, no prazo de quinze dias a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU vir a recomendar a realização de estudo que avalie a conveniência e a oportunidade de:*

*a.1) melhor alinhar os dispositivos do Decreto 10.024/2019 com os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo exagerado, admitindo, expressamente e uma única vez, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando no julgamento da proposta for constatada a ausência de parte da documentação obrigatória;*

*a.2) excluir a funcionalidade de anexar proposta quando do cadastro pela empresa licitante, sem prejuízo do preenchimento, nessa fase, de informações básicas parametrizados no sistema, deixando a obrigatoriedade do envio da proposta para momento posterior à fase de lances, de maneira a otimizar o procedimento e mitigar o risco de interpretações equivocadas pelos agentes públicos que conduzem os certames.*

3. *A manifestação da Secretaria de Gestão (Seges) consta da peça 51, a qual passaremos agora à análise.*

*Item a.1: melhor alinhar os dispositivos do Decreto 10.024/2019 com os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo exagerado, admitindo, expressamente e uma única vez, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando no julgamento da proposta for constatada a ausência de parte da documentação obrigatória.*

*Manifestação da Seges (peça 51, p. 6-11):*

4. *O art. 26 do Decreto 10.024, de 2019, de fato, disciplina a inserção dos documentos de habilitação antes da abertura da sessão pública, porém, o texto da norma, em seu §2º, excepciona à regra os documentos que constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), isto é, quando da utilização do Sicaf, ficam os licitantes desobrigados de apresentar os documentos de habilitação concomitante com a proposta, remanescendo tão somente outros documentos que serão exigidos em edital. Ademais, como já cediço, para o fornecedor/empresa participar das licitações do governo federal, a única porta de entrada para que tenha senha de acesso ao Comprasnet é por meio do Sicaf, sendo o locus principal dos documentos de habilitação que constam na Lei 8.666, de 1993. Para além disso, não se habilita ou contrata sem a escorreita inscrição do fornecedor/empresa nesse Sistema. Por conseguinte, os achados no pronunciamento [da*

*subunidade da Selog, que motivou a construção participativa], em tese, atacam os casos de documentos que não compõem o Sicaf.*

5. *O item 10 do pronunciamento trata dos casos de certidões que podem ser acessadas em sítios oficiais - "sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada pelo licitante, a consulta a documentos que comprovem a sua regularidade fiscal, pelo próprio agente público que conduz o certame, desde que disponível em sítios públicos".*

6. *Acolher esta possibilidade, além de ser um transpassar legislativo, talvez não tenha efetividade, haja vista que a maioria dos documentos que devem ser exigidos - e não componham o Sicaf - não são passíveis de consulta em sítios públicos (i.g. declaração de que possui escritório no local; declaração execução contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados; declaração e que 1/12 (um doze avos) dos contratos firmados pela licitante não é superior ao Patrimônio Líquido da licitante; capacidade técnica; dentre outros).*

7. *O ventilado no pronunciamento, s.m.j., são os tratados, por exemplo, quando o Sicaf está indisponível ou a documentação cadastrada está em desconformidade com o previsto na legislação aplicável no momento da habilitação, o que permite a consulta em sítios especializados. Isto já é resolvido pela IN nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sicaf, alterada recentemente pela IN nº 10 de 10 de fevereiro de 2020, que em seu art. 28 prevê que "no caso da documentação já cadastrada no Sicaf estar em desconformidade com o previsto na legislação aplicável no momento da habilitação, ou haja a necessidade de solicitar documentos complementares aos já apresentados, o órgão licitante deverá comunicar o interessado para que promova a regularização". O que não se comunica/vincula, em tese, com a regra primária do art. 26, que, ressalvados os documentos de habilitação do Sicaf, há outros documentos (declarações, certidões, dentre outros) que compõem o processo de contratação.*

8. *Ademais, a menção ao parágrafo único do art. 40 do Decreto 10.024, de 2019, neste item 10 do pronunciamento, corrobora o tecido acima por esta unidade técnica. Este dispositivo trata da habilitação documental do Sicaf tão somente. Neste caso, os achados no pronunciamento não podem ser cotejados com os casos dos documentos que compõem o Sicaf, haja vista que o dispositivo citado não imprime verdade a estes documentos.*

9. *O deslocamento acima é muito relevante, haja vista que o art. 5º do Decreto em tela determina a realização do pregão eletrônico, por meio do Sistema de Compras do Governo federal, ressalvado o disposto no § 2º do referido artigo, que admite a utilização de sistemas próprios (entes federativos na utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias). Sendo assim, por decorrência lógica, a utilização obrigatória do Comprasnet atrai o uso do Sicaf, considerando que esse subsistema, repisa-se, é a única porta de entrada para que o fornecedor possa ter senha de acesso e licitar com o governo federal.*

10. *No caso das unidades da federação, quando utilizem sistemas próprios de compras, o Decreto prevê a possibilidade de utilizar o Sicaf para fins habilitatórios; ou valer-se de sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (art. 55). Retoma-se a tese de que os achados do pronunciamento recaem sobre documentos que ficam apartados dos documentos primários habilitatórios da Lei 8.666, de 1993.*

11. *O item 13 do pronunciamento destaca que a Lei 10.520, de 2002, embora trate do pregão presencial, não veda expressamente a "complementação da documentação de habilitação". Continua a arguição e anota que o Decreto do pregão eletrônico "afirma,*

*expressamente, que a ata do certame deverá conter a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação, conforme art. 8º, inciso XII, alínea 'h'". Com essa afirmação, entende que, em caso de verificação de ausência de documento de habilitação exigido no edital, quando solicitado pelo pregoeiro, este pode ser complementado com documento novo pelo licitante, e considerado saneamento de erro ou falha.*

12. *Com a máxima vênia, esta unidade técnica não abriga a posição da subunidade do TCU. Isso porque o Decreto 10.024, de 2019, traz expressamente que o saneamento dos erros ou falhas recaem sobre o documento posto ou na proposta apresentada. Não se pode forçosamente elastecer a regra para alcançar documentos que não constam do processo.*

13. *Chama-se atenção que a expressão no texto "sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica", não tem o condão, s.m.j., de extrapassar para os casos de ausência de documentos. Oras, como sanear erro ou falha em documento inexistente/ausente? Assim, não se pode franquear o pronunciamento da Subunidade neste item, salvo em caso de alteração semântica do art. 47 do Decreto 10.024, de 2019. O que esta unidade técnica antevê como medida que não se coaduna no mundo jurídico em relação aos procedimentos para saneamento de ato praticado, seja por erro material ou formal. Reforça-se que se trata de ato praticado, não do ato inexistente (ou de documento novo).*

14. *O item 14 do pronunciamento reitera a possibilidade de envio de documentos novos, com base no inciso VI do art. 17 do Decreto 10.024, de 2029. Nesse ponto, tonifica-se o esposado acima. Todavia, na mesma toada, o pronunciamento assenta que não haveria vedação ao envio de documento novo, que não altere, modifique, documento anteriormente encaminhado. Significa dizer que se não foi apresentado, por exemplo, atestado(s) suficiente(s) para demonstrar sua habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados eram suficientes, poderia ser juntado, após essa constatação no julgamento da proposta, atestado(s) novo(s) de forma a complementar aqueles já enviados. Parte-se do pressuposto de que a licitante detém a documentação exigida e apenas não foi encaminhada por erro ou falha, e isso não deveria ser motivo para sua inabilitação no certame.*

15. *Entende-se perfeitamente que a norma, como posta, possa acarretar tais problemas em detrimento do fornecedor detentor da proposta mais vantajosa, em face de um formalismo exagerado, como bem anotado no pronunciamento. No modo como está positivada, pode realmente privilegiar mais o aspecto procedimental em detrimento do resultado. Não obstante, no vislumbrar desta unidade técnica, a problemática apontada não se resolve com contornos normativos, acomodações ou emprego de paralelismos a dispositivos que embora haja animus de que tenham vestes de saneamento de todos os atos do processo, não as têm.*

16. *Conquanto entender a necessidade e pertinência do pleito requestado pela Colenda Corte de Contas, indelével é a não assunção de uma "possível modulação" das regras postas para atender ao caso noticiado no pronunciamento da subunidade - "frequente a inabilitação de licitantes que deixam de juntar documento exigido, por uma falha de verificação. Ante a ausência de previsão expressa no normativo que trata do pregão eletrônico para que essa complementação seja possível (...)" -, considerando que este munus não está sob a alçada regimental, nem institucional desta Secretaria de Gestão. A Mens legis (Decreto 10.024, de 2019) na Administração Pública segue rito da estrita legalidade, e nesse iter, ante a ausência de qualquer previsão expressa no referido Decreto, não se pode acomodar tais motivadores em interpretação sistêmica alargada.*

*Assim, se não há previsão no multicitado Decreto de acolhimento de documento que não foi inserido pelo fornecedor, entende-se que não pode haver equiparação com a possibilidade de sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, tendo em vista que neste caso, notadamente é saneamento de documentos que foram entregues. Inclusive tal equiparação pode colidir com a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (que rege o processo administrativo).*

17. *Consistindo que o saneamento de documentos indigitados no referido Decreto está intimamente ligado a documentos já inseridos, inviável se torna a acomodação do caso pretendido (no pronunciamento) ao inciso XII do art. 8º, ao inciso VI do art. 17 e ao art. 47 do Decreto 10.024, de 2019, sob pena de que posteriormente outras demandas sejam tratadas como acomodações legislativas, desnaturando a norma e suas peculiaridades.*

18. *Não se está aqui fazendo interpretação restritiva, em regra de ordem genérica, uma vez que os artigos do Decreto 10.024, de 2019, aludidos no item 17 desta Nota Técnica, não tratam de regras genéricas que se acomodam a toda a sorte no diploma legal, e podem ser alargadas ao ponto de traduzi-las para acompanhar também documentos que não foram juntados ao processo. O pano de fundo da causa de pedir do TCU é trazer uma solução que satisfaça o interesse público e manifeste, para além disso, a maior eficácia possível. Isso porque o dinamismo da norma está em caminhos ladeados a sua estabilidade no mundo em que atua.*

19. *Assim, vocacionados pela melhor aplicabilidade da norma, e no efetivo conhecimento de que esta não é um tratado de perenidade, propõe-se:*

*(i) o não acolhimento de possíveis paralelismos de documentos que não forem entregues com os casos do inciso XII do art. 8º, ao inciso VI do art. 17 e ao art. 47 do Decreto 10.024, de 2019, pois se trataria de forçar uma interpretação não compatível do texto do referido Decreto. A interpretação deve ser vinculativa ao texto positivado. Ademais, não ataca somente ao Decreto em tela, mas também, ressalvadas as contraditas, as regras de convalidação preconizada pela Lei 9.784, de 1999, ("os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração" - art. 55). Acolher a possibilidade de interpretação extensiva/alargada dos dispositivos sobrescritos, além de possível insegurança jurídica futura, como anotado no item 17 desta Nota Técnica, pode tornar a regra atual em letra morta. Explica-se: em caso da adoção da interpretação prelecionada pelo TCU no pronunciamento, qual o esforço do fornecedor em realizar cautelosamente a inserção dos documentos necessários à sua participação? Tende-se a responder: nenhuma intenção terá, porque saberá de antemão que poderá escoimar tais erros em ação subsequente. Passamos a ter mais um problema em lugar de uma solução - uma regra ineficaz. Ousa-se dizer que no procedimento geral, a falta documental, inclusive da proposta, pode ser razão de saneamento - inserção de documento novo.*

*(ii) alteração do Decreto 10.024, de 2019, em especial no § 9º do art. 26, visando, a uma, permitir a inserção de documentos novos, todavia reclama cautela/estudos em relação ao momento em que serão exigidos, em que prazo ou se será somente uma única vez, pois também pode ser in pejus ao fornecedor; ou, a duas, verificar a possibilidade de ajustar a regra atual retirando do corpo do artigo a inserção prévia dos documentos de habilitação exigidos no edital concomitantemente com a da proposta (o que também demanda estudos de impacto não somente normativo, mas do Sistema Comprasnet).*

20. *Neste caso, roga-se à Colenda Corte, em caso da recomendação ser expedida, que seja estabelecido um prazo razoável para os devidos encaminhamentos por parte*

*desta Secretaria, haja vista ser um ato presidencial, cujos trâmites não são os mesmos de uma norma expedida por este órgão central.*

*Análise:*

21. *A Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, conforme informado acima, parece concordar que os dispositivos atuais do Decreto federal 10.024/2019, referentes à impossibilidade de aceitação de novos documentos a título de saneamento da proposta, podem dificultar, ou até mesmo impossibilitar, em determinadas situações, a obtenção da proposta mais vantajosa, em face de um formalismo exagerado, privilegiando mais o aspecto procedimental em detrimento do resultado.*

22. *É de se enaltecer, nesse ponto, a flexibilidade e simplicidade com que a Seges reconhece a possibilidade de evolução do decreto e se coloca a postos para avaliar qualquer sugestão que venha a ampliar sua capacidade de trazer eficiência às contratações públicas. Não por outro motivo a Secretaria tem sido importante vetor de mudanças e aprimoramentos nessa seara.*

23 *Embora no pronunciamento da subunidade tenha sido mencionado o parágrafo único do art. 40 do Decreto 10.024/2019, não se buscou tratar dos casos em que a comprovação da habilitação da empresa pode ser verificada diretamente no Sicaf, ou até mesmo sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, mas sim destacar uma situação em que a ausência da documentação pode ser superada por outros meios. A questão que se buscou verificar, de fato, é sobre a possibilidade de complementação com documentos que não foram juntados pela licitante e não podem ser verificados nos mencionados sistemas, porém existentes e aptos a serem apresentados para fins de habilitação em momento posterior à fase competitiva.*

24. *A despeito da concordância com o entendimento exarado por esta unidade na instrução de peça 41, a Seges visualiza impedimentos a essa interpretação no próprio texto do decreto. Ressalva que o decreto permite apenas a inserção posterior de documentos constantes do Sicaf (ou seus equivalentes nos entes subnacionais) conforme abaixo:*

*Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.*

*[...]*

*§ 2º Os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que constem do Sicaf e de sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, quando a licitação for realizada por esses entes federativos, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados constantes dos sistemas.*

25. *A par dessa permissão, outros dispositivos do decreto, além do artigo 43, § 3º, da Lei 8666/1993, são incisivos em somente permitir a inclusão de documentos para saneamento de erros ou falhas na proposta já apresentada, conforme abaixo:*

*Art. 8º*

*[...]*

*XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:*

[...]

*h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;*

[...]

*Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:*

[...]

*VI - sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica;*

[...]

*Art. 47. O pregoeiro poderá, no julgamento da habilitação e das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, e lhes atribuirá validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, observado o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.*

26. *Além da restrição normativa apontada, relativa ao fato de que uma interpretação mais elástica em alguns de seus dispositivos poderia trazer insegurança jurídica e comprometer a própria norma, a Seges argumenta que, em caso da adoção da interpretação sugerida, o fornecedor não teria incentivo algum para avaliar os requisitos do edital e realizar cautelosamente a inserção dos documentos necessários à sua participação, tendo em vista que poderia incluir tais documentos faltantes posteriormente, tornando a regra posta absolutamente ineficaz. Indo ao extremo, em não se colocando limites para essa inclusão posterior, provavelmente os licitantes não precisariam incluir documento algum junto com a proposta, pois teriam ainda oportunidade para essa inclusão, sem serem alijados do certame.*

27. *Talvez seja o momento para, ao menos, refletir-se sobre a nova regra imposta, referente ao envio da documentação de habilitação antes da abertura da sessão. Se a nova regra visa a facilitar a identificação de empresa que participe para tão somente tumultuar o certame, sem a real intenção de arrematá-lo, não parece suficiente, uma vez que não faz distinção entre o licitante mal-intencionado e o que cometeu erros na juntada dos documentos.*

28. *Além disso, apesar de induzir maior cautela dos licitantes com a preparação dos documentos para o certame, cria-lhes obstáculos que podem desmotivar a participação por inserir obrigação adicional até então não exigida. Em circunstâncias em que os licitantes participam de diversos certames de forma concomitante, a reorganização administrativa para cumprir o dispositivo legal pode inviabilizar a participação em licitações e/ou elevar os erros cometidos, em função da ampliação do volume de documentos com que agora têm que lidar e da impossibilidade de complementação posterior.*

29. *Afigura-se, portanto, menos escusável a um licitante (de forma a verificar possível má intenção) não encaminhar sua documentação tão logo requisitado o complemento, do que nas circunstâncias atuais, em que se argumenta erro na juntada por excesso de informações a serem colacionadas antes do início da sessão, sem a garantia de alcance da vitória no certame.*

30. *Com isso, além de não se vislumbrar ganhos concretos na evidenciação de participação mal intencionada de licitantes, pode-se deixar de selecionar a proposta mais vantajosa, por não permitir que esse erro ou falha seja corrigido, com o envio do documento faltante. A possibilidade de complementação da documentação faltante, após verificação pelo pregoeiro, além de afastar a justificativa de erro ou falha e dar maior certeza na aplicação de penalidade à empresa que participou sem possuir as condições necessárias de habilitação para fornecimento do objeto (já que teria “errado” de forma reiterada), pode vir a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa.*

31. *Dessa forma, reputamos pertinente o entendimento exarado pela Seges, quanto à inviabilidade da interpretação sugerida do Decreto 10.024/2019 de que haja a possibilidade de complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, quando no julgamento da proposta for constatada a ausência de parte da documentação obrigatória.*

32. *Porém, cumpre esclarecer que a proposta contida no despacho de peça 41, com a qual anuiu o Ministro Relator (peça 43), visava a modificação do dispositivo do Decreto 10.024/2019 que veda a complementação da documentação exigida com documento novo (artigo 26, § 9º), e não a ampliação da interpretação do citado dispositivo para abarcar tal hipótese.*

33. *Assim, tendo em vista que, como a Seges apontou a concordância com a tese exposta, em nome dos princípios da obtenção da proposta mais vantajosa, da competitividade e do formalismo moderado, e esta esbarra, conforme bem demonstrado, na conformação normativa vigente, em especial no recente Decreto 10.024/2019, entende-se adequada a proposta de recomendação para que a Seges avalie a conveniência e oportunidade de realizar estudos com vistas a avaliar os impactos de uma mudança normativa para permitir, no pregão eletrônico, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando no julgamento da proposta for constatada a ausência de parte da documentação obrigatória.*

*Item a.2: excluir a funcionalidade de anexar proposta quando do cadastro pela empresa licitante, sem prejuízo do preenchimento, nessa fase, de informações básicas parametrizados no sistema, deixando a obrigatoriedade do envio da proposta para momento posterior à fase de lances, de maneira a otimizar o procedimento e mitigar o risco de interpretações equivocadas pelos agentes públicos que conduzem os certames.*

*Manifestação da Seges (peça 51, pp. 5-6):*

34. *Este Departamento já havia identificado a necessidade de ajustar/excluir a funcionalidade do anexo do documento de proposta (upload), permanecendo tão somente os elementos mínimos (descrição do objeto ofertado e o preço) que serão cadastrados na plataforma pelo fornecedor, deixando, por sua vez, seu envio para momento posterior à fase de lances. Isso também minorará a ação do fornecedor em licitações que se perfazem em inúmeros itens, pois a inserção prévia do documento se torna um "fardo", já que após a fase de lances, se vencedor, terá que reapresentar com o preço ajustado. O que, em tese, pode ser lucubrado como desproporcional. Portanto, acolhida in totum a recomendação, sendo que, sobre os aspectos da conveniência e da oportunidade, entende-se uma medida razoável e pertinente, tendo em vista que não há prejuízo ao certame, sendo, sem desvios, mitigador de possíveis interpretações incertas quanto à aceitabilidade da proposta com base no documento inicialmente enviado. Anota-se que essa alteração já consta das futuras evoluções do Comprasnet 4.0, a qual, a partir da referida recomendação, entrará como ação prioritária desta Secretaria de Gestão.*

*Análise:*

35. *Diante da resposta da Seges de que já havia identificado a necessidade de se ajustar o sistema Comprasnet para se exigir a anexação da proposta somente após a fase de lances, que inclusive tal alteração já constava do planejamento das futuras evoluções do sistema, e, ainda, que após a referida recomendação essa alteração entrará como ação prioritária da Secretaria, deixaremos de recomendar a medida proposta.*

36. *Diante do exposto, propomos a adoção de recomendação à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia para que avalie a conveniência e oportunidade de realizar estudos com vistas a avaliar os impactos de uma mudança normativa para permitir, no pregão eletrônico, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando no julgamento da proposta for constatada a ausência de parte da documentação obrigatória, a fim de melhor alinhar os dispositivos normativos com os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado.*

37. *Isso posto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo reiterar a proposta constante da instrução anterior (peça 40), à exceção dos pedidos de vista e ingresso nos autos, uma vez já decididos pelo relator em despacho à peça 43, acrescida das conclusões supra, nos seguintes termos:*

37.1. *conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

37.2. *no mérito, com fundamento no art. 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, considerar a presente representação parcialmente procedente;*

37.3. *dar ciência à Diretoria de Abastecimento da Marinha, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 11/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

*a) abertura de nova oportunidade pelo Pregoeiro, no dia 5/5/2020, às 09:57:25hs, após iniciada a fase de julgamento de propostas, para que todos os licitantes enviassem a documentação exigida no edital para fins de habilitação, em afronta ao previsto nos arts. 19, inciso II, 25, e 26 §§ 6º e 9º do Decreto 10.024/2019;*

37.4. *recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de adotar as medidas abaixo, informando, no prazo de 120 dias as providências adotadas:*

*a) realizar estudos com vistas a avaliar os impactos de uma mudança normativa para permitir, no pregão eletrônico, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando no julgamento da proposta for constatada a ausência de parte da documentação obrigatória, a fim de melhor alinhar os dispositivos normativos com os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado;*

37.5. *deixar de recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução – TCU 315/2020, tendo em vista que está em estudo a exclusão da funcionalidade de anexar proposta quando do cadastro pela empresa licitante, sem prejuízo do preenchimento, nessa fase, de informações básicas parametrizados no sistema, deixando a obrigatoriedade do envio da*

*proposta para momento posterior à fase de lances, de maneira a otimizar o procedimento e mitigar o risco de interpretações equivocadas pelos agentes públicos que conduzem os certames, a ser concluído quando das futuras evoluções do sistema Comprasnet 4.0, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;*

*37.6. informar à Diretoria de Abastecimento da Marinha, ao representante e à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e*

*37.7. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”*

## VOTO

Trata-se de representação, com solicitação de adoção de medida cautelar, para suspensão do certame licitatório, formulada pela empresa Basis Tecnologia da Informação S.A., noticiando irregularidade no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2020 (Processo 63079.000446/2019-69), promovido pela Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM), cujo objeto é a *“contratação de serviços técnicos especializados de desenvolvimento/manutenção de sistemas e soluções de tecnologia da informação”* para o órgão.

O representante alegou que o pregoeiro concedeu irregularmente, aos licitantes, nova oportunidade de envio da documentação de habilitação, após a abertura da sessão pública, o que beneficiou um único licitante, ao fim, declarado o vencedor do certame, e afrontou o disposto no Decreto 10.024/2019 e no edital de licitação.

Por meio do despacho, peça 35, concluí não restar configurado o perigo da demora a exigir a adoção imediata da cautelar pleiteada, ante a decisão liminar proferida pelo TRF2, impedindo a celebração imediata de contrato com o licitante declarado vencedor (peça 34).

Ausente a urgência e a perspectiva de dano, determinei que as supostas irregularidades informadas pelo representante fossem apuradas pelo rito ordinário.

Ao verificar que a DAbM revogou o certame, em 26/5/2020 (peça 39), o auditor-instrutor propôs considerar a representação parcialmente procedente e dar ciência ao órgão de que a abertura de nova oportunidade, pelo Pregoeiro, no dia 05/05/2020, às 09:57:25hs, após iniciada a fase de julgamento de propostas, para que todos que os licitantes enviassem a documentação exigida no edital para fins de habilitação afronta o previsto nos arts. 19, inciso II, 25 e 26, §§ 6º e 9º, do Decreto 10.024/2019.

O auditor fundamentou sua proposta em precedentes deste Tribunal (acórdãos 2.873/2014 e 683/2009 de relatoria do E. Ministro-Substituto Augusto Sherman, Acórdão 1993/2004, todos do Plenário), no sentido de que é proibida a reabertura do prazo para envio de documentação que deveria constar da proposta original, excetuando-se a realização de diligências para dirimir eventuais dúvidas sobre documentação enviada tempestivamente (peça 40).

O corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) divergiu do encaminhamento sugerido pelo auditor e propôs, preliminarmente, promover a oitiva da Ministério da Economia, com vistas a verificar o posicionamento do órgão acerca da conveniência e oportunidade de:

a) reavaliar o previsto no recente Decreto 10.024/2019, bem como efetuar melhorias no sistema Comprasnet, admitindo, expressamente e uma única vez, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando, no momento do julgamento da proposta, for verificado ausência de parte da documentação obrigatória;

b) excluir a funcionalidade de anexar proposta no momento do cadastro pela empresa licitante, sem prejuízo do preenchimento, nessa fase, de informações básicas parametrizadas, no sistema, deixando o envio da proposta para ser realizado posteriormente à fase de lances, de maneira a otimizar o procedimento e mitigar o risco de interpretações equivocadas pelos agentes públicos que conduzem os certames.

No entender dos dirigentes da Selog, o atendimento à sugestão contida no item “a” ampliaria a possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, nas licitações

públicas regidas pelo Decreto 10.024/2019 e realizadas por meio do Portal de Compras Governamentais, tendo em vista que:

a) o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a licitação na modalidade pregão eletrônico no âmbito da administração pública federal, prevê que *“as normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação”*;

b) apesar de a Lei 10.520/2002 tratar do pregão presencial, e, não, do eletrônico, ao descrever a sua fase externa, não veda expressamente a complementação da documentação de habilitação;

c) o art. 8º, inciso XII, alínea “h”, do Decreto 10.024/2019 estabelece que a ata do certame deverá conter a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;

d) o art. 17, inciso VI, do mesmo decreto dispõe que é dever do pregoeiro sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica;

e) há, entretanto, vedação à complementação da documentação exigida com documento novo, no art. 26, § 9º, do mesmo decreto, ao afirmar que a documentação complementar que se permite é apenas a necessária à confirmação do que foi exigido no edital e já foi apresentado.

A fim de proporcionar a construção da presente deliberação com a participação do jurisdicionado, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, alinhei-me à proposta da unidade técnica e determinei a oitiva da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges/ME).

Em sua manifestação quanto ao primeiro ponto da oitiva, a Seges/ME discordou da sugestão de se admitir, expressamente e uma única vez, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, tendo em vista que o art. 26, § 9º, do Decreto 10.024/2019 prevê que o saneamento dos erros ou falhas recaem sobre documentos exigidos no edital e já apresentados, não sendo possível relativizar a regra para documentos que não constam do processo.

Aduziu que a semântica do art. 47 do mesmo Decreto admite *“sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica”*, não se referindo a casos de ausência de documentos. Portanto, a medida sugerida pela Selog não se coaduna com a norma no que tange aos procedimentos para saneamento de atos praticados, ressaltando que o Decreto trata de ato praticado, e, não, de ato inexistente, que é o caso documento não apresentado.

Argumentou que, caso seja adotada tal interpretação, o fornecedor não terá incentivo para avaliar os requisitos do edital e realizar cautelosamente a inserção dos documentos necessários à sua participação, tendo em vista que poderá incluí-los posteriormente, tornando a regra posta ineficaz.

Quanto ao segundo ponto da oitiva, relacionado à possibilidade de excluir a funcionalidade de anexar proposta no momento do cadastro pela empresa licitante, afirmou que a alteração consta das futuras evoluções do Comprasnet 4.0. A necessidade de excluir a funcionalidade de anexar o documento de proposta (*upload*) no momento do cadastro já havia sido identificada. Assim, permanecerão tão somente os elementos mínimos (descrição do objeto ofertado e o preço) que serão cadastrados na plataforma pelo fornecedor, e o envio do arquivo da proposta será efetuado posteriormente à fase de lances.

Após a avaliação da resposta à oitiva, a Selog, em uníssono, propôs:

a) conhecer da representação para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

b) dar ciência à DAbM de que a abertura de nova oportunidade, pelo Pregoeiro, no dia 05/05/2020, às 09:57:25hs, após iniciada a fase de julgamento de propostas, para que todos os licitantes enviassem a documentação exigida no edital para fins de habilitação afronta o previsto nos arts. 19, inciso II, 25 e 26, §§ 6º e 9º, do Decreto 10.024/2019;

c) recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de realizar estudos com vistas a verificar os impactos de uma mudança normativa para permitir, no pregão eletrônico, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando, no julgamento da proposta, for observada a ausência de parte da documentação obrigatória, a fim de melhor alinhar os dispositivos normativos com os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, informando, no prazo de 120 dias, as providências adotadas.

## II

Feito esse breve resumo, passo a decidir.

Reitero o exame de admissibilidade desta representação, e quanto ao mérito, considero-a procedente pelas razões que passo a expor.

Diferentemente do procedimento adotado na vigência do Decreto 5.450/2005, em que apenas o licitante que apresentou a proposta mais vantajosa enviava documentos de habilitação, o novo Decreto 10.024/2019 estabelece que, no momento do cadastramento da proposta no sistema eletrônico, todos os participantes do certame devem incluir, além das propostas, os respectivos documentos de habilitação.

Tal inovação teve como objetivo aumentar a celeridade do processamento do certame, visto que, assim, o pregoeiro não precisa suspender a sessão para envio dos documentos de habilitação que não estejam disponíveis no Sicaf.

Embora a Lei 10.520/2002, que disciplina o pregão, exija os documentos de habilitação apenas da empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar, cuja proposta de preços tenha sido aceita, da forma como praticada nos pregões fundamentados no Decreto 5.540/2005; o procedimento entabulado pelo Decreto 10.024/2019 não é inédito, pois a exigência dos documentos de habilitação de todos os licitantes, está prevista no art. 11, inciso V, do Decreto 3.555/2000<sup>1</sup>, que regulamenta o Pregão na modalidade presencial.

Embora a regra atual seja a apresentação da documentação de habilitação até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública, podendo o licitante retirá-la ou substituí-la até então, nos termos do art. 26, *caput*, do recente Decreto 10.024/2019, o art. 47 do mesmo normativo abre a possibilidade, tanto na fase de julgamento das propostas quanto na de habilitação, de o pregoeiro sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes. O art. 17, inciso VI, por sua vez, estabelece como dever do pregoeiro sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica.

No caso concreto, em 30/4/2020, às 11:58:36, o pregoeiro encerrou a fase de lances e anunciou o início do julgamento das propostas. Às 14:03:22 do mesmo dia, suspendeu a sessão para análise da documentação, já avisando a reabertura no dia 5/5/2020. Em 5/5/2020, às 9:55:25, reabriu a

<sup>1</sup> “ Art. 11. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:  
(...)

V - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes legais entregarão ao pregoeiro, em envelopes separados, a proposta de preços e a documentação de habilitação”.

sessão e, em seguida, iniciou o *chat* “para uma nova oportunidade para envio da documentação, no prazo de 30 minutos”, informando que seriam convocadas todas as empresas (peça 1, p. 4).

Quatro empresas enviaram documentos, uma delas, que foi posteriormente declarada vencedora, dentro do prazo estabelecido; e as demais com atrasos de até 51 minutos. Às 14:05:14 do mesmo dia, o pregoeiro suspendeu a sessão para análise da nova documentação de habilitação anexada, marcando a reabertura para o dia seguinte.

Como visto, o prazo de 30 minutos foi concedido a todas as licitantes para a apresentação dos documentos exigidos, durante a fase de julgamento das propostas, antes da negociação do último lance mais vantajoso e da avaliação da documentação de habilitação, conforme o previsto nos arts. 17, inciso VI, e 47 do Decreto 10.024/2019.

Porém, o pregoeiro limitou-se a afirmar que “*outrossim informo que será reaberto o chat para uma nova oportunidade para envio da documentação no prazo de 30 minutos*”, e não fundamentou seu ato, conforme expressamente determinam o art. 8º, inciso XII, alínea “h”<sup>2</sup>, e o art. 47, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019, bem como o item 26.4 do edital de licitação<sup>3</sup> (peça 6, p. 24 e 25).

A ausência da fundamentação, além de contrariar o Decreto 10.024/2019 e a regra editalícia expressa, impossibilitou aos licitantes analisarem as razões do ato, tendo em vista que o pregoeiro não declinou quais seriam os erros e falhas passíveis de saneamento, dentro da margem de correção possibilitada pelos normativos incidentes. Destaco ainda que a fundamentação dos atos administrativos é requisito essencial para a respectiva validade.

Procedentes, portanto, as alegações do representante no que concerne à irregularidade do aludido ato.

Resta, ainda, identificar a abrangência do procedimento de saneamento de “*erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica*” previsto no art. 47 do Decreto 10.024/2019.

O art. 26, §9º, do mesmo normativo estabelece que “*os documentos complementares à proposta e à habilitação, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante melhor classificado após o encerramento do envio de lances, observado o prazo de que trata o § 2º do art. 38*”.

Já o art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993, aplicado subsidiariamente ao Pregão, dispõe que “*é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta*”.

O art. 2º, §2º, do Decreto 10.024/2019, por sua vez, reproduziu o mesmo texto do art. 4º, parágrafo único, do Decreto 3.555/2000: “*as normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação*”.

---

<sup>2</sup> Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

(...)

XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:

(...)

h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;”

<sup>3</sup> “26.4 No julgamento das propostas e da habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.”

Como visto, a interpretação literal do termo “[documentos] *já apresentados*” do art. 26, §9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento “*que deveria constar originariamente da proposta*”, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 pode levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim).

Imperioso observar que, visto por este prisma, a interpretação literal desses comandos legais vai contra o entendimento da jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que o edital não constitui um fim em si mesmo. Cito caso semelhante à situação ora tratada em que, por meio do Acórdão 1.758/2003-TCU-Plenário, de minha relatoria, o TCU considerou regular a inclusão de documentos no processo licitatório, no ato da sessão, conforme autorizado pela pregoeira, no exercício de suas regulares atribuições, tratadas no art. 11, incisos XIII e XIV, do Decreto 3.555/2000.

O edital de licitação constitui instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, quais sejam, assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados, nos termos do art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93. Dessa maneira, a interpretação e a aplicação das regras estabelecidas devem ter por norte o atingimento dessas finalidades, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuam para esse desiderato.

As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

Em alinhamento com esse entendimento, a vedação à inclusão de documento “*que deveria constar originariamente da proposta*”, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993, deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação. Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Isso porque admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanar os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

Cito ainda o disposto no art. 64 da nova Lei de Licitações (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021), que revogará a Lei 8.666/1993 após decorridos 2 anos da sua publicação oficial:

*Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:*

*I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;*

*II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.*

*§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica,*

*mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.*

O dispositivo reproduz a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993; porém, deixa salvaguarda a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível e necessária a requisição de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.

Assim, nos termos dos dispositivos citados, inclusive do art. 64 da Lei 14.133/2021, entendo não haver vedação ao envio de documento que não altere ou modifique aquele anteriormente encaminhado. Por exemplo, se não foram apresentados atestados suficientes para demonstrar a habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados já seriam suficientes, poderia ser juntado, após essa verificação no julgamento da proposta, novos atestados de forma a complementar aqueles já enviados, desde que já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação.

Pelo exposto, julgo procedente a presente representação tendo em vista que o pregoeiro deixou de fundamentar o ato pelo qual concedeu nova oportunidade para envio da documentação, no prazo de 30 minutos, e considero prejudicada a medida cautelar pleiteada, uma vez que o certame foi revogado.

Determino seja dado ciência à Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) de que a abertura de nova oportunidade pelo Pregoeiro, no dia 05/05/2020, às 09:57:25hs, após iniciada a fase de julgamento de propostas, para que todos que os licitantes enviassem a documentação exigida no edital, para fins de habilitação, sem que o ato fosse devidamente fundamentado, com a especificação dos erros e falhas passíveis de saneamento, dentro da margem de correção possibilitada pelos normativos incidentes, afrontou o previsto no art. 8º, inciso XII, alínea “h”, e no art. 47 do Decreto 10.024/2019, bem como os princípios da transparência e da equidade.

Indefiro o pedido de ingresso aos autos formulado por Graziela Marize Curado, OAB/DF 24.565, em nome da empresa representante, Basis Tecnologia da Informação S.A., para que seja considerada como parte interessada (peça 1, p. 15), tendo em vista que não restou demonstrada razão legítima para empresa intervir neste processo, tampouco a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146 do RI/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.

### III

Quanto às sugestões da Selog para o Ministério da Economia, as quais foram objeto de oitiva daquela unidade jurisdicionada, faço as seguintes considerações.

Desnecessário reavaliar o previsto no recente Decreto 10.024/2019 e modificar o sistema Comprasnet, admitindo, expressamente e uma única vez, a complementação da documentação exigida no edital para habilitação no certame, em prazo que não comprometa a sua celeridade, quando, no momento do julgamento da proposta, for verificado ausência de parte da documentação obrigatória.

Conforme exposto, a regra é a apresentação da documentação de habilitação até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública, nos termos do art. 26, *caput*, do Decreto 10.024/2019, a fim de conferir maior celeridade ao procedimento.

Excepcionalmente, o art. 47 do normativo já abre a possibilidade, tanto na fase de julgamento das propostas, quanto da avaliação da habilitação, de o pregoeiro sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão

fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes. O art. 17, inciso VI, por sua vez, estabelece que o aludido ato é dever do pregoeiro. E o art. 8º, inciso XII, alínea “h”, determina que conste expressamente na ata da sessão pública a decisão do pregoeiro acerca do saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação.

Ademais, a Lei 10.520/2002, ao descrever a fase externa do pregão presencial, não proíbe a complementação da documentação de habilitação, tampouco veda a inclusão de novo documento.

Da interpretação sistemática dos dispositivos, conclui-se que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021, deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação, não alcançando documento ausente que se refira à condição atendida no momento de apresentação da proposta, não entregue juntamente com os demais documentos de habilitação e da proposta por equívoco ou falha.

Ratificando esse entendimento, o art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021 (ainda não-vigente) admite expressamente a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de  fatos existentes à época da abertura do certame.

Portanto não há falar em reavaliação do previsto no recente Decreto 10.024/2019, uma vez que o normativo já admite o saneamento dos documentos de habilitação e da proposta em seu art. 47.

Da mesma forma, o sistema Comprasnet permite a execução deste ato, por meio da abertura do *chat*, para envio dos documentos solicitados, como ocorreu no caso concreto relatado nesta representação, devendo o pregoeiro obrigatoriamente fundamentar seu ato.

Nesse sentido, a fim de evitar interpretações equivocadas do Decreto 10.024/2019, é necessário apenas deixar assente que o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea “h”; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

No que concerne ao segundo ponto da oitiva, relativo ao momento em que se deve anexar o arquivo da proposta no sistema, a Seges/ME informou que adotará medidas para promover alteração no sistema Comprasnet a fim de que o ato ocorra posteriormente à fase de lances, não havendo mais considerações a serem feitas.

Pelo exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de maio de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1211/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.651/2020-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Diretoria de Abastecimento da Marinha.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Graziela Marise Curado de Oliveira, OAB/DF 24.565

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Basis Tecnologia da Informação S.A., com solicitação de adoção de medida cautelar para suspensão do certame, noticiando irregularidade no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2020, promovido pela Diretoria de Abastecimento da Marinha,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. considerar prejudicada a medida cautelar pleiteada, ante a revogação do certame em 26/5/2020;

9.3. dar ciência à Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) de que a abertura de nova oportunidade pelo Pregoeiro, no dia 05/05/2020, às 09:57:25hs, após iniciada a fase de julgamento de propostas, para que todos que os licitantes enviassem a documentação exigida no edital para fins de habilitação, sem que o ato fosse devidamente fundamentado, com a especificação dos erros e falhas passíveis de saneamento, dentro da margem de correção possibilitada pelos normativos incidentes, afrontou o previsto no art. 8º, inciso XII, alínea “h”, e no art. 47 do Decreto 10.024/2019, bem como os princípios da transparência e da equidade;

9.4. deixar assente que, o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea “h”; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro;

9.5. indeferir o pedido de ingresso aos autos formulado por Graziela Marise Curado, OAB/DF 24.565, em nome da empresa representante Basis Tecnologia da Informação S.A. para que seja considerada como parte interessada, ante a ausência de demonstração de i) razão legítima para intervir neste processo; ii) e da possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146 do RI/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação à Diretoria de Abastecimento da Marinha, ao representante e à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia; e

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 18/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/5/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1211-18/21-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
  - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**ANA ARRAES**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral

**CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR**

**DOCUMENTO EMITIDO PELA INTERNET**

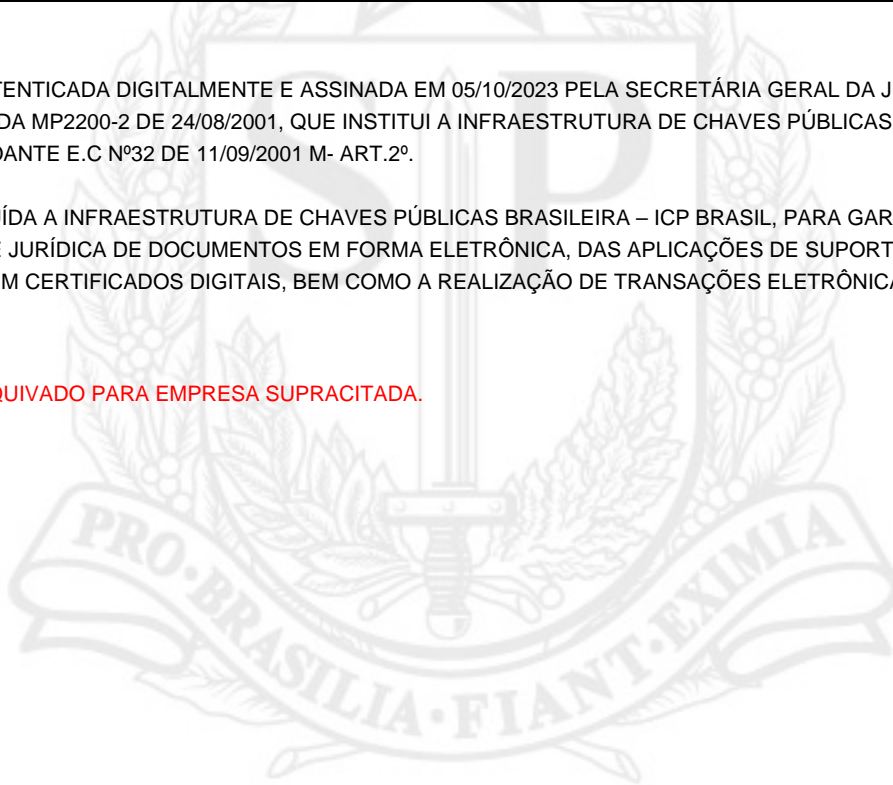
DADOS DA EMPRESA			
NOME EMPRESARIAL A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA.		TIPO JURÍDICO LIMITADA UNIPESSOAL	
NIRE 35217644171	CNPJ 05.326.068/0001-89	NÚMERO DO ARQUIVAMENTO 668.421/22-8	DATA DO ARQUIVAMENTO 08/12/2022

DADOS DA CERTIDÃO		
DATA DE EXPEDIÇÃO 05/10/2023	HORA DE EXPEDIÇÃO 01:29:38	CÓDIGO DE CONTROLE 221854638
A AUTENTICIDADE DO PRESENTE DOCUMENTO, BEM COMO O ARQUIVO NA FORMA ELETRÔNICA PODEM SER VERIFICADOS NO ENDEREÇO <a href="http://WWW.JUCESPONLINE.SP.GOV.BR">WWW.JUCESPONLINE.SP.GOV.BR</a>		

ESTA CÓPIA FOI AUTENTICADA DIGITALMENTE E ASSINADA EM 05/10/2023 PELA SECRETÁRIA GERAL DA JUCESP – MARIA CRISTINA FREI, CONFORME ART. 1º DA MP2200-2 DE 24/08/2001, QUE INSTITUI A INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRAS – ICP BRASIL, EM VIGOR CONSOANTE E.C Nº32 DE 11/09/2001 M- ART.2º.

ART 1º. FICA INSTITUÍDA A INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA – ICP BRASIL, PARA GARANTIR AUTENTICIDADE, INTEGRIDADE E VALIDADE JURÍDICA DE DOCUMENTOS EM FORMA ELETRÔNICA, DAS APLICAÇÕES DE SUPORTE E DAS APLICAÇÕES HABILITADAS QUE UTILIZEM CERTIFICADOS DIGITAIS, BEM COMO A REALIZAÇÃO DE TRANSAÇÕES ELETRÔNICAS SEGURAS.

ÚLTIMO DOCUMENTO ARQUIVADO PARA EMPRESA SUPRACITADA.





JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI  
Secretaria de Desenvolvimento Econômico

PROTÓCOLO  
JUCESP PROTOCOLO  
2.654.089/22-8

172



### CAPA DO REQUERIMENTO

CONTROLE INTERNET  
031839847-8

### DADOS CADASTRAIS

ATO Transformação de EIRELI em Sociedade LTDA; Alteração do Valor do Capital; Alteração do Código de Atividade Econômica/ Objeto Social; Consolidação da Matriz; Inclusão/Alteração de Integrantes;				ER 172
NOME EMPRESARIAL A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA			PORTE Normal	
LOGRADOURO Rua Antonio Demarchi	NÚMERO 100	COMPLEMENTO	CEP 13214-721	08 DEZ
MUNICÍPIO Jundiaí	UF SP	TELEFONE	EMAIL	
NÚMERO EXIGÊNCIA (S) 0	CNPJ - SEDE 05.326.068/0001-89	NIRE - SEDE 3521764417-1		PROTOCOLO
IDENTIFICAÇÃO SIGNATÁRIO ASSINANTE REQUERIMENTO CAPA NOME: RAFAEL APARECIDO DO VALLE (Representante)		VALORES RECOLHIDOS DARE: R\$ 227,63 DARF: R\$ ,00	SEQ. DOC. 1 / 1	
ASSINATURA:		DATA: 07/12/2022		

DECLARO, SOB AS PENAS DA LEI, QUE AS INFORMAÇÕES CONSTANTES DO REQUERIMENTO/PROCESSO SÃO EXPRESSÃO DA VERDADE.

### PARA USO EXCLUSIVO DA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (INCLUSIVE VERSO)

CARIMBO PROTOCOLO JUCESP ER 172 SINCOMÉRCIO JUNDIAÍ 08 DEZ. 2022 PROTOCOLO	CARIMBO DISTRIBUIÇÃO  1306(153834)	CARIMBO ANÁLISE JUCESP SINCOMÉRCIO JUNDIAÍ DEFERIDO 08 DEZ. 2022 Gisela Pereira Nogueira Assessora Técnica de Registro Público RG: 37.238.654-1 SSP-SP
--	--	---

ANEXOS: EXCLUSIVO SETOR DE ANÁLISE

<input checked="" type="checkbox"/> DBE	<input type="checkbox"/> Documentos Pessoais
<input type="checkbox"/> Procuração	<input type="checkbox"/> Laudo de Avaliação
<input type="checkbox"/> Alvará Judicial	<input type="checkbox"/> Jornal
<input type="checkbox"/> Formal de Partilha	<input type="checkbox"/> Protocolo / Justificação
<input type="checkbox"/> Balanço Patrimonial	<input type="checkbox"/> Certidão
<input type="checkbox"/> Outros	

OBSERVAÇÕES:

MIR

ETIQUETAS DE REGISTRO + CARIMBO

JUCESP  
08 DEZ. 2022

JUCESP PROTOCOLO

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - JUCESP  
GISELA PEREIRA NOGUEIRA  
SECRETÁRIA GERAL

668.422/22-1

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - JUCESP  
GISELA PEREIRA NOGUEIRA  
SECRETÁRIA GERAL

668.421/22-8

DOCUMENTOS NÃO RETIRADOS EM ATÉ 90 DIAS DA DISPONIBILIDADE SERÃO DESCARTADOS - ART.57, § 5º, DECRETO 1.800/96

JUCESP

1222

22



SP  
COMÉRCIO  
AL  
2022  
SOLO

E.R. JUNDIAI 172

INSTRUMENTO PARTICULAR DE TRANSFORMAÇÃO DE EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDADE LIMITADA (EIRELI) EM SOCIEDADE LIMITADA (UNIPESSOAL)

### "A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA"

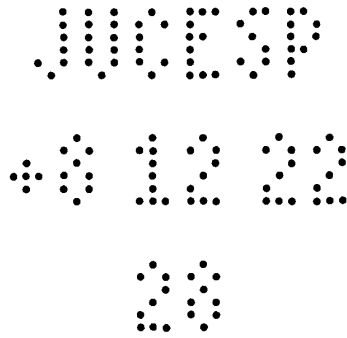
Pelo presente instrumento particular de transformação de EIRELI em SOCIEDADE LIMITADA UNIPESSOAL, ALEXANDRE FERNANDEZ, brasileiro, casado sob o regime da comunhão parcial de bens, empresário, portador da Cédula de Identidade RG nº 15.891.152-0 SSP/SP e do CPF nº 100.167.818-48, residente e domiciliado à Rua Avelina Correa de Paula, 30, Portal do Paraíso I, Jundiaí/SP, CEP 13214-671;

Titular da empresa "A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA - EIRELI", estabelecida na Rua Antônio de Marchi, 100, Bairro Engordadouro, Jundiaí/SP, CEP 13214-721, inscrita no CNPJ nº 05.326.068/0001-89, devidamente registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo, com ato constitutivo registrado sob o NIRE nº 35217644171 (LTDA) em sessão de 03/10/2002, e ato constitutivo por transformação de tipo jurídico sob NIRE nº 35602193477 (EIRELI) em sessão de 31/08/2018, resolve transformar seu registro de EIRELI em SOCIEDADE LIMITADA UNIPESSOAL e a sociedade ora constituída assumirá e se responsabilizará pelo ativo e passivo da EIRELI ora transformada:

**Cláusula Primeira:** Neste ato, transforma-se a EIRELI, já qualifica, em SOCIEDADE LIMITADA UNIPESSOAL, passando a adotar como nome empresarial a denominação de A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA, com a sub-rogação de todos os direitos e obrigações pertinentes.

**Cláusula Segunda:** Fica nesta data alterado o valor do capital da empresa passando de R\$ 3.900.000,00 (três milhões e novecentos mil reais) para R\$ 12.388.695,00 (doze milhões, trezentos e oitenta e oito mil, seiscentos e noventa e cinco reais), sendo o aumento de R\$ 8.488.694,80 (oito milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, seiscentos e noventa e quatro reais e oitenta centavos) totalmente integralizado em moeda corrente com o saldo da conta contábil Reserva para Futuro Aumento de Capital Social; e um aumento de R\$ 0,20 (vinte centavos) em moeda corrente nacional, a título de arredondamento.

**Cláusula Terceira:** O capital desta EIRELI, ora transformada, no valor de R\$ 12.388.695,00 (doze milhões, trezentos e oitenta e oito mil, seiscentos e noventa e cinco reais), passa a constituir o capital da SOCIEDADE LIMITADA UNIPESSOAL, ora constituída. Para tanto, firma em ato contínuo, o "CONTRATO SOCIAL".



## CONTRATO SOCIAL

ALEXANDRE FERNANDEZ, brasileiro, casado sob o regime da comunhão parcial de bens, empresário, portador da Cédula de Identidade RG nº 15.891.152-0 SSP/SP e do CPF nº 100.167.818-48, residente e domiciliado à Rua Avelina Correa de Paula, 30, Portal do Paraíso I, Jundiaí/SP, CEP 13214-671.

### CAPÍTULO I Da Denominação e Sede

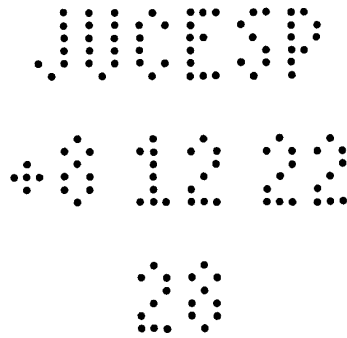
**CLÁUSULA 1ª** - A empresa gira sob o nome empresarial de "A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA.", com sede estabelecida na Rua Antônio de Marchi, 100, Bairro Engordadouro, Município de Jundiaí, Estado de São Paulo, CEP 13214-721.

**Parágrafo Único** – Para a consecução de seus objetivos sociais, a empresa poderá, a qualquer tempo, criar, alterar ou extinguir estabelecimentos filiais, agências, sucursais em qualquer parte do território nacional ou fora dele, mediante alteração contratual devidamente arquivada em órgão competente.

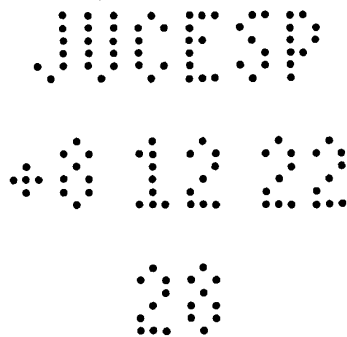
### CAPÍTULO II Do Objeto Social

**CLÁUSULA 2ª** - A sociedade tem por objeto social a:

- Engenharia civil, sanitária, agrônômica, elétrica e eletrônica;
- Exploração da indústria e dos serviços da construção civil em geral, em todas as suas modalidades técnicas, econômicas e tipos, especialmente construções de obras de arte;
- Terraplenagem e pavimentação de estradas e vias urbanas;
- Construções viárias (rodovias, ferrovias, metropolitanos, terminais rodoviários, ferroviários, marítimos e fluviais, aeroportos, hangares, portos, eclusas, etc.), guias e sarjetas, drenagem superficial e subterrânea, aterro hidráulico, represas, açudes e hidrelétricas, demolições em geral, desmanche de rochas, travessias subterrânea por métodos não destrutíveis, túnel, reurbanização de áreas, desassoreamento de córregos, rios, lagos, açudes, captações, entre outros, canalizações a céu aberto ou não e nos córregos;
- Limpeza e remoção de vegetações aquáticas, contenções de encostas, taludes/áreas instáveis em gabiões, concreto, placas pré-moldadas e outras formas de estabilização;
- Concretagem, com fornecimentos ou não de concreto;
- Reformas e reparações em prédios em geral;
- Montagem e construção de estruturas, estaqueamento e forma;
- Obras de urbanização e paisagismo, remoção de entulho, infraestrutura básica. Sistema de abastecimento de água, de coleta e transporte de água bruta. Sistemas de coleta e afastamento de esgoto, coletores tronco e interceptores de esgoto, em terra, em rios e mares, limpeza e desobstrução de galerias, redes de esgoto;



- Implantação de gasoduto, oleodutos e demais dutos, levantamento topográfico, batimétrico, aerofotográfico e por imagens de satélite;
- Engenharia sanitária, em todas as suas modalidades, da coleta até a disposição final de lixo, selecionados ou não, doméstico, hospitalar, industrial ou de resíduos de saúde pública, construção e operação de vales de resíduos industriais, incineração de resíduos de saúde pública;
- Controle de pragas urbanas, varrição de feiras e logradouros públicos;
- Exploração de parques de reciclagem;
- Serviços de limpeza, asseio e conservação predial, interna e externa;
- Sucção e remoção de efluentes e domiciliares;
- Locação e arrendamento de bens (fora do regime da Lei de leasing), com ou sem mão de obra, imóveis e serviços não especificados ou não classificados;
- Exploração de serviços públicos, vinculados ou não a sua construção, sob regime de concessão ou permissão;
- Prestação de serviços de vistoria e inspeção veicular, operação e gerenciamento de estacionamentos, serviços derivados e complementares de trânsito;
- Serviço de monitoramento e controle de trânsito;
- Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico (monitoramento de bens e pessoas);
- Serviços de administração e supervisão, planejamento, assessoramento, consultoria e viabilidade econômica de obras, projetos, plano diretor e outros;
- Constituição de condomínios, loteamentos de terras;
- Transportes de cargas rodoviárias e fretes em geral;
- Atuação em empresas consorciadas;
- Participação na constituição de atividades de precatos ou concessões;
- Serviços de engenharia e assessoramento técnico especializado;
- Incorporação, compra e venda de imóveis, administração de imóveis por conta de terceiros;
- Gestão de participação societária, podendo para tanto praticar todas as operações direta ou indiretamente relacionadas com seus fins, inclusive participar de outras empresas, na qualidade de sócia; cotista ou acionista ou negócios correlatos;
- Prestação de serviços de sinalização horizontal, vertical de trânsito em vias públicas;
- Sinalização semafórica em áreas urbanas, pistas rodoviárias, ferroviárias e aeroportos;
- Montagem e instalação de sistemas de equipamentos de iluminação e sinalização em vias públicas, portos e aeroportos;
- Manutenção e Reparação de rede de iluminação pública;
- Comércio, confecção e montagem de placas de sinalização, orientação e indicação, de qualquer tipo, inclusive seus acessórios e componentes;
- Locação e arrendamento de Máquinas e Caminhões (fora do regime da Lei de leasing), com ou sem mão de obra, imóveis e serviços não especificados ou não classificados;
- Implantação, Manutenção e operação do sistema de estacionamento rotativo; e



CONTROLE

- Fornecimento, Transporte, Coleta e/ou, Distribuição de água potável por caminhões-pipa.

**Parágrafo único** – A sociedade declara que explora atividade econômica empresarial organizada, nos termos do art. 966 caput e parágrafo único e art. 982 do Código Civil.

### CAPÍTULO III Do Capital Social

**CLÁUSULA 3ª** – O valor do capital social é de R\$ 12.388.695,00 (doze milhões, trezentos e oitenta e oito mil, seiscentos e noventa e cinco reais), totalmente integralizado em moeda corrente nacional, e compõe quota única da titularidade de ALEXANDRE FERNANDEZ.

**Parágrafo Único** - A responsabilidade do sócio único é restrita ao valor de suas quotas, sendo que o mesmo não responde subsidiariamente pelas obrigações sociais, mas responde pela integralização do capital social.

### CAPÍTULO IV Da Cessão e/ou Transferência das Quotas do Capital Social

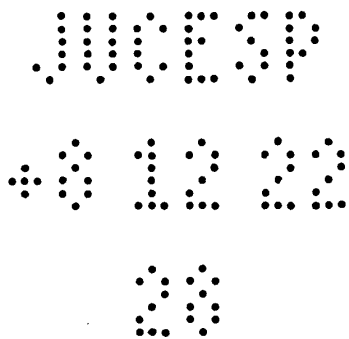
**CLÁUSULA 4ª** - As quotas da empresa unipessoal são indivisíveis perante a empresa e a terceiros, e não poderá estar representada por mais de um sócio, e da mesma forma, não poderão ser cedidas, transferidas, alienadas, inclusive em relação aos direitos sobre as mesmas, sem o expreso consentimento do empresário, o qual, em condições de igualdade e preço, terá sempre o direito de preferência e na proporção das quotas que é possuidor.

### CAPÍTULO V Do Prazo de Duração

**CLÁUSULA 5ª** - A empresa iniciou suas atividades em 04/09/2002 e seu prazo de duração é por tempo indeterminado.

### CAPÍTULO VI Da Administração Social

**CLÁUSULA 6ª** - A administração da empresa será exercida pelo sócio único ALEXANDRE FERNANDEZ, acima qualificado, com os poderes e atribuições de representação ativa e passiva na sociedade, judicial e extrajudicialmente, inclusive perante instituições bancárias, podendo praticar todos os atos compreendidos no objeto, sempre de interesse da empresa, autorizado o uso do nome empresarial, vedado, no entanto, em atividades estranhas ao objeto empresarial, podendo ainda nomear procurador ou administrador com poderes devidamente especificados em instrumento próprio.



## CAPÍTULO VII Do Pró-Labore

**CLÁUSULA 7ª** - O sócio único fará jus a uma retirada mensal a título de pró-labore e/ou dividendos, considerando como encargo dessa empresa, de acordo com a legislação vigente e a conveniência da empresa.

## CAPÍTULO VIII Do Balanço Patrimonial, Apuração do Resultado Econômico e Participação

**CLÁUSULA 8ª** - Ao término de cada exercício financeiro, em 31 de dezembro, o sócio único procederá à elaboração do inventário, do balanço patrimonial e da demonstração de resultado econômico, cabendo ao mesmo os lucros ou perdas apurados.

## CAPÍTULO IX Do Falecimento ou Incapacidade Superveniente do Sócio

**CLÁUSULA 9ª** - O falecimento do sócio único não implicará na dissolução da empresa continuando a mesma a existir com os herdeiros legais do falecido, mediante alvará judicial ou formal de partilha, por sentença judicial ou escritura pública.

**Parágrafo Primeiro** - Não havendo interesse dos herdeiros em continuar com a empresa, essa entrará em liquidação.

## CAPÍTULO X Do Desimpedimento

**CLÁUSULA 10ª** - O administrador declara, sob as penas da lei, que não está impedido de exercer a administração da empresa, por lei especial, ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrar sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública, ou a propriedade.

## CAPÍTULO XI Da Liquidação da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada Unipessoal

**CLÁUSULA 11ª** - No caso de liquidação da empresa unipessoal por interesse do sócio será nomeado um liquidante, o qual administrará a empresa durante o período de liquidação, prestando contas de seus atos.

JUCESP

12 22

22



CAPÍTULO XII  
Do Foro de Eleição

CLÁUSULA 12ª - Fica eleito o foro da Cidade e Comarca de Jundiaí/SP, para dirimir quaisquer litígios ou controvérsias oriundos do presente Ato.

Pela exatidão daquilo alhures estipulado, o sócio único assina o presente instrumento de forma totalmente digital, que será levado a registro, perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP, de acordo com a legislação em vigor.

Jundiaí/SP, 10 de novembro de 2.022.

ALEXANDRE FERNANDEZ

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – JUCESP

CERTIFICADO DE REGISTRO SOB O NÚMERO 668.421/22-8

GISELA SIMIEMA CESCHIN SECRETÁRIA GERAL

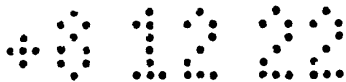
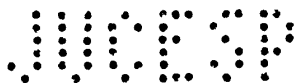
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – JUCESP

CERTIFICADO DE REGISTRO SOB O NÚMERO 668.422/22-1

GISELA SIMIEMA CESCHIN SECRETÁRIA GERAL

JUCESP JUCESP JUCESP





Número do documento: 04227

Código do documento: 75bc294a-9ef0-48f5-9566-70f0efab33ab

Link do documento no cofre DocSales: <https://web.docsales.com/approval/75bc294a-9ef0-48f5-9566-70f0efab33ab>

## Signatários

**Signatário:** Alexandre Fernandez

**Documento Assinado em:** 07/12/2022 às 13:31.

**Função:** Assinado como parte

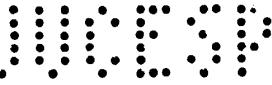
**E-mail:** alexandre@a3eng.com.br

**CPF:** 100.167.818-48

**IP do Usuário:** 2a02:26f7:e518:5808:0:787c:3ddc:6039



# Certificado de Assinatura



O Documento abaixo foi assinado digitalmente e criptografado com certificado digital da cadeia ICP-BRASIL na plataforma DocSales, conforme regulamentado pela Lei No 14.063 de 23 de Setembro de 2020 e encontra-se armazenado em cópia criptografada. Para verificar as assinaturas clique no link acesse <https://web.docsales.com/validador> e digite o Código do Documento abaixo.

Código do documento:

75bc294a-9ef0-48f5-9566-70f0efab33ab

Hash do documento:

e4e05ade29177ff41ee4cb8ad65c82505f3ef9fbc95a4b08af5f650d1cb8bd7



## Assinaturas



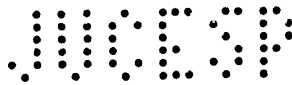
Alexandre Fernandez  
alexandre@a3eng.com.br

Assinado em 07/12/2022 às 16:31 (UTC) com o IP 2a02:26f7:e518:5808:0:787c:3ddc:6039 informando o cpf 100.167.818-48.

## Validador de Documento

Para validar se o documento é válido, acesse: <https://web.docsales.com/validador?uuid=75bc294a-9ef0-48f5-9566-70f0efab33ab>





## DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu RAFAEL APARECIDO DO VALLE, com inscrição ativa no CRC/SP sob o nº 1SP 193.330/O-9, inscrito no CPF nº 272.845.668-25, DECLARO, sob as penas da Lei penal e, sem prejuízo das sanções administrativas e cíveis, que este documento é autêntico e condiz com o original e com as assinaturas eletrônicas conforme HASH do documento e o código para verificação QR CODE.

Documentos apresentados:

1. Capa do processo (controle da Internet nº 031839847-8): **A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA**
2. 03 vias do INSTRUMENTO PARTICULAR DE TRANSFORMAÇÃO de 10.11.2022: **A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA**
3. 01 via da Declaração Sil: **TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA**
4. CNH: **ALEXANDRE FERNANDEZ**
5. CRC: **RAFAEL APARECIDO DO VALLE**

Jundiaí, 08 de dezembro de 2022.

RAFAEL APARECIDO DO VALLE



## Declaração



Eu, ALEXANDRE FERNANDEZ, portador da Cédula de Identidade nº 15.891.152-0 SSP/SP, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF sob nº 100.167.818-48, na qualidade de titular, sócio ou responsável legal da empresa A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA, **DECLARO** estar ciente que o **ESTABELECIMENTO** situado no(a) Rua Antonio Demarchi, 100, Engordadouro, SP, Jundiaí, CEP 13214-721, para exercer suas atividades regularmente, **DEVERÁ OBTER** parecer municipal sobre a viabilidade de instalação e funcionamento no local indicado, conforme diretrizes estabelecidas na legislação de uso e ocupação do solo, posturas municipais e restrições das áreas de proteção ambiental, nos termos do art. 24, §2º, do Decreto Estadual nº 56.660/2010, bem como **CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO INTEGRADO VÁLIDO**, obtido pelo sistema Via Rápida Empresa - Módulo de Licenciamento Estadual.

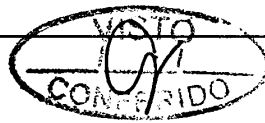
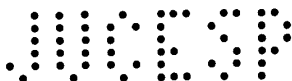
Declaro ainda estar ciente que qualquer alteração no endereço do estabelecimento, em sua atividade ou grupo de atividades, ou qualquer outra das condições determinantes à expedição do Certificado de Licenciamento Integrado, implica na perda de sua validade, assumindo, desde o momento da alteração, a obrigação de renová-lo.

Por fim, declaro estar ciente que a emissão do Certificado de Licenciamento Integrado poderá ser solicitada por representante legal devidamente habilitado, presencialmente e no ato da retirada das certidões relativas ao registro empresarial na Prefeitura, ou pelo titular, sócio, ou contabilista vinculado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) diretamente no site da Jucesp, através do módulo de licenciamento, mediante uso da respectiva certificação digital.

ALEXANDRE FERNANDEZ

RG: 15.891.152-0 SSP/SP

A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA



Número do documento: 04229

Código do documento: ba1c9788-bdf1-4186-ac0b-e3a4c2436848

Link do documento no cofre DocSales: <https://web.docsales.com/approval/ba1c9788-bdf1-4186-ac0b-e3a4c2436848>

## Signatários

**Signatário:** Alexandre Fernandez

**Documento Assinado em:** 07/12/2022 às 13:32.

**Função:** Assinado como parte

**E-mail:** alexandre@a3eng.com.br

**CPF:** 100.167.818-48

**IP do Usuário:** 2a02:26f7:e518:5808:0:787c:3ddc:6039



# Certificado de Assinatura



O Documento abaixo foi assinado digitalmente e criptografado com certificado digital da cadeia ICP-BRASIL na plataforma DocSales, conforme regulamentado pela Lei Nº 14.063 de 23 de Setembro de 2020 e encontra-se armazenado em cofre criptografado. Para verificar as assinaturas clique no link acesse <https://web.docsales.com/validator> e digite o Código do Documento abaixo.



Código do documento:

ba1c9788-bdf1-4186-ac0b-e3a4c2436848

Hash do documento:

7e9222addad18a25b2e0c106bd0a7d8e35dab51de1e81af21a40cbb97a8e62cd



## Assinaturas

Alexandre Fernandez  
alexandre@a3eng.com.br

Assinado em 07/12/2022 às 16:32 (UTC) com o IP 2a02:26f7:e518:5808:0:787c:3ddc:6039 informando o cpf 100.167.818-48.

## Validador de Documento

Para validar se o documento é válido, acesse: <https://web.docsales.com/validator?uuid=ba1c9788-bdf1-4186-ac0b-e3a4c2436848>





# JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI  
Secretaria de Desenvolvimento Econômico



## Ficha Cadastral - Quadro Sociários/Integrantes

Nº CONTROLE NA INTERNET 031839847-8		NIRE SEDE 3521764417-1		NOME EMPRESARIAL A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA			
NOME DO INTEGRANTE Alexandre Fernandez				IDENTIFICAÇÃO 100.167.818-48			
CNPJ Sem C.N.P.J.	RG/RNE 15891152	DIGITO	DATA DE EXPEDIÇÃO 19/09/2019	ORGÃO EMISSOR SSP	UF SP	NACIONALIDADE Brasileira	
COR OU RAÇA Não Declarada							
LOGRADOURO (rua, av, etc) Rua Avelina Correa de Paula					NÚMERO 30		
COMPLEMENTO		BAIRRO/DISTRITO Portal do Paraíso I			CEP 13214-671		
MUNICÍPIO Jundiaí				UF SP		PAIS Brasil	
TIPO DE OPERAÇÃO Alteracao + Redistribuicao		TIPO DE INTEGRANTE Pessoa Fisica		USO DA FIRMA Sim - Isoladamente			
PARTICIPAÇÃO Participação no Capital: R\$ 12.388.695,00 - DOZE MILHÕES, TREZENTOS E OITENTA E OITO MIL, SEISCENTOS E NOVENTA E CINCO REAIS							
CARGOS Sócio (entrada) Administrador (entrada)			Início do Mandato: Início do Mandato:		Termo do Mandato: Termo do Mandato:		
REPRESENTADOS NENHUM							
DADOS COMPLEMENTARES							



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA - CNPJ

PROTOCOLO DE TRANSMISSÃO DO CNPJ

A análise e o deferimento deste documento serão efetuados pelo seguinte órgão:

- Junta Comercial do Estado de São Paulo

PROTOCOLO REDESIM  
SPP2231331797

01. IDENTIFICAÇÃO

NOME EMPRESARIAL (firma ou denominação) <b>A3 TERRAPLENAGEM E ENGENHARIA LTDA</b>	Nº DE INSCRIÇÃO NO CNPJ <b>05.326.068/0001-89</b>
--	--

02. MOTIVO DO PREENCHIMENTO

<p>RELAÇÃO DOS EVENTOS SOLICITADOS / DATA DO EVENTO</p> <p><b>220 Alteracao do nome empresarial (firma ou denominacao)</b> <b>225 Alteracao da natureza juridica</b> <b>244 Alteracao de atividades economicas (principal e secundarias)</b> <b>247 Alteracao de capital social</b> <b>Quadro de Sócios e Administradores - QSA</b></p> <p style="text-align: right;">Número de Controle: SP08884845 - 05326068000189</p>
---

03. IDENTIFICAÇÃO DO REPRESENTANTE DA PESSOA JURÍDICA

NOME <b>ALEXANDRE FERNANDEZ</b>	CPF <b>100.167.818-48</b>
LOCAL	DATA <b>05/12/2022</b>

04. CÓDIGO DE CONTROLE DO CERTIFICADO DIGITAL

Este documento foi assinado com o Certificado digital do NI: <b>01.522.071/0001-17</b>
--

Aprovado pela Instrução Normativa nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018

