

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 023.148/2023-3

Natureza: Representação.

Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

Unidades Jurisdicionadas: Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro; Hospital Central do Exército.

Responsáveis: Ângelo Dutra (026.046.376-00); Bruno Santos da Silva (133.877.387-90); Diogo Pimenta Ferreira (097.941.607-84); Klauber Rogério Candian (963.163.496-53); Luan Augusto Costa Martins (126.793.407-79); Mariana Soares Pereira Souza (103.602.907-79).

Representação legal: Jorge Mauricio Rodrigues da Silva (OAB/DF 7.493) e Antônio Victor da Costa Hidd Mendes Pereira (OAB/DF 62.768), representando a M3 Manutenção e Montagens Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO 68/2022. OITIVA. DILIGÊNCIAS. AUDIÊNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS DOS GESTORES SEM, EXCEPCIONALMENTE, APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) com vistas a examinar possíveis irregularidades praticadas no Pregão Eletrônico 68/2022, conduzido pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro.

2. Ao apreciar o TC-004.520/2022-0, o Tribunal prolatou o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo item 1.9 assim dispôs:

“1.9. Determinar ao Hospital Central do Exército (HCE), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que não prorogue a contratação decorrente do Pregão Eletrônico 95/2021, em função das irregularidades identificadas e especificadas no item 152.2.2 da instrução de peça 102, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU tão logo comunicado à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas;”

3. Autuado processo de monitoramento, TC-002.185/2023-7, em sua análise, a AudContratações entendeu que havia indícios da repetição, no Pregão Eletrônico 68/2022, de irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 95/2021, objeto de exame naqueles autos.

4. Por essa razão, propôs a autuação desta Representação, para apurar possíveis irregularidades no PE 68/2022, proposição acolhida pelo titular da unidade (despacho à peça 26 do TC-002.185/2023-7).

5. Após as oitivas e diligências consideradas necessárias, além da realização das audiências autorizadas por este relator (despacho à peça 45), veio aos autos a instrução derradeira da AudContratações (peça 90), que analisou as razões de justificativa apresentadas pelos gestores e exarou manifestação técnica que contou com a anuência do escalão dirigente da unidade (peças 91 e 92) e parecer favorável do Ministério Público que atua junto ao Tribunal (peça 95).

6. Transcrevo a seguir, para fazer parte deste relatório, excertos da instrução de peça 90, com os ajustes de forma considerados necessários:

“(…) F.1. Exame das audiências realizadas:

Item 89.5.a): falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares, em violação aos princípios da publicidade e da transparência, ao Anexo V, item 2.2, alínea ‘a’, da IN Seges/MPDG 5/2017 e aos Acórdãos 488/2019-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, e 1414/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 12):

a) alega que, após a assinatura dos documentos que integram a fase interna do processo licitatório, o processo administrativo segue para a Seção de Licitações, acrescentando que o ETP foi elaborado por equipe técnica qualificada da Seção de Análise da Demanda da Base, apesar de não ter sido publicado, conforme preconiza a IN Seges/MPDG 5/2017;

b) afirma que a falta de publicação do documento não gerou prejuízos aos participantes, tendo em vista que o ETP é um documento que integra a fase de planejamento interno e o objetivo principal é demonstrar a real necessidade que justifica a contratação/aquisição, analisar a viabilidade técnica, bem como construir o arcabouço básico para elaborar o Termo de Referência, que na verdade é o grande balizador da fase de disputas de uma licitação; e

c) acrescenta que foram observados os princípios basilares da Lei 8.666/93 e que o processo administrativo físico foi disponibilizado para aqueles que se interessassem em ter acesso integral aos termos ali dispostos, conforme consta no item 11.4 do edital, não tendo havido prejuízo à publicidade das condições da contratação.

Análise:

32. Inicialmente, cumpre transcrever dispositivo da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, que orienta quanto à divulgação dos Estudos Técnicos Preliminares, cabendo ressaltar que a orientação é que os ETPs sejam anexados ao Termo de Referência ou ao Projeto Básico e, na hipótese de sua divulgação não ser possível, em razão da sua classificação (conforme a Lei 12.527/2011), deve ser divulgado extrato do documento:

2.2. Fundamentação da contratação:

a) Os Estudos Preliminares serão anexos do TR ou PB, quando for possível a sua divulgação;

b) Quando não for possível divulgar os Estudos Preliminares devido a sua classificação, conforme a Lei nº 12. 527, de 2011, deverá ser divulgado como anexo do TR ou PB um extrato das partes que não contiverem informações sigilosas.

33. O ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, em sua resposta, insiste que os ETPs foram elaborados e que não houve prejuízo ao certame, uma vez que o processo administrativo estava à disposição das empresas interessadas.

34. Cumpre destacar que, em momento algum, esta Unidade Técnica afirmou que os referidos estudos não haviam sido elaborados. O questionamento do TCU, objeto do item 89.5. “a” da audiência, está relacionado à ausência de **divulgação** dos ETPs, o que caracteriza violação ao princípio da publicidade e à IN Seges/MPDG 5/2017.

35. A mera disponibilização dos referidos Estudos não se mostra suficiente e tampouco é possível garantir, ao contrário do que afirma o responsável, que não houve de prejuízo à competitividade do certame. Em que pese a licitação ter contado com mais de dez empresas, esse número poderia ser maior caso tivesse sido dada a devida, e necessária, publicidade aos documentos.

36. Considerando que esta Unidade Técnica havia identificado a afronta ao princípio da publicidade e ao item 2.2 da IN Seges/MPDG 5/2017, falha que o responsável reconhece ter ocorrido, e que as razões apresentadas não são capazes de afastar a sua responsabilidade na irregularidade, será proposta a rejeição das razões de justificativa do gestor quanto a esse ponto.

Item 89.5.b): exigência, para fins de qualificação técnica, dos registros relacionados nos itens 25.3.1.7 e 25.3.1.8 do Termo de Referência (CBMERJ e Riolut/GEM), uma vez que, de forma a ampliar a competitividade, deveria ser cobrado apenas para a execução contratual

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 12):

a) transcreve trecho dos Estudos Técnicos Preliminares, alegando que o documento foi elaborado pela equipe técnica:

5.9. O registro junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro possui a finalidade de garantir que, na execução do contrato, a empresa vencedora esteja regular perante a instituição Fiscalizadora responsável (Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro). Tal exigência, decorre da necessidade da futura contratada possuir previsão de realizar manutenção no sistema de detecção e combate de incêndio e pânico, composto por duas bombas de pressurização de 5 cv que atendem aos hidrantes instalados nos blocos dos Agudos e outra no Edifício Garagem, e sistemas de sprinklers de mercúrio. Essa determinação se encontra amparada no Decreto nº 897/1976, que regulamenta o Decreto nº 24711975 do Estado do Rio de Janeiro, em plena validade.

5.10. Em consulta a editais de contratações similares ao presente certame, observou-se a existência da exigência supracitada no momento da habilitação, sendo certo que a ausência de tal previsão poderá provocar impactos negativos, sobretudo por se tratar do maior Hospital Militar da América Latina. A título de exemplificação, caso a empresa, no momento de celebração do contrato, não apresente o referido registro junto ao Corpo de Bombeiros poderá acarretar impedimento e/ou atraso no início da execução contratual, podendo inclusive gerar a necessidade de retornar fases do certame, mediante abertura de Processo Administrativo (prazo mín. 30 dias). Desta forma, com fulcro no princípio constitucional da eficiência, esta Administração considera a exigência como condição sine qua non, frente ao objeto lícito.

5.11. Ademais, salienta-se que é imperiosa a preocupação da Administração Militar no tocante à responsabilidade, em evitar perda de vidas, materializados pela descontinuidade do serviço público, bem como pelas precariedades na manutenção dos sistemas de incêndio do hospital.

b) alega, ainda, que o intuito da exigência foi garantir segurança aos usuários do Hospital e operacionalidade, ressaltando que a exigência não foi preponderante na desclassificação de nenhuma das empresas licitantes e não houve, portanto, restrição à competitividade.

Razões de justificativa apresentadas pelo responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 3):

a) afirma que, em um estabelecimento assistencial e saúde, é crucial dedicar uma atenção especial ao funcionamento integral da estrutura e dos equipamentos da unidade, dado que se lida constantemente com pacientes enfermos, incluindo aqueles em Unidades Intensivas dependentes de suporte respiratório e aqueles submetidos a cirurgias;

b) alega que é de suma importância garantir que o sistema de combate a incêndio esteja sempre operacional, eis que, em caso de qualquer incidente relacionado a incêndios, é imprescindível que a empresa encarregada da manutenção esteja tecnicamente qualificada para assegurar o pleno funcionamento desse sistema vital. Nesse contexto, foi requisitado que a empresa detenha registro junto ao Corpo de Bombeiros e na Gestão de Engenharia Mecânica (GEM), conforme estabelecido no ETP, em determinação ao Decreto 897, de 21 de setembro de 1976:

5.9. O registro junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro possui a finalidade de garantir que, na execução do contrato, a empresa vencedora esteja regular perante a instituição fiscalizadora responsável (Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro).

Tal exigência decorre da necessidade da futura contratada possuir previsão de realizar manutenção no sistema de detecção e combate de incêndio e pânico, composto por duas bombas de pressurização de 5 cv que atendem aos hidrantes instalados nos blocos dos Agudos e outra no Edifício Garagem, e sistemas de sprinklers de mercúrio. Essa determinação encontra-se amparada no Decreto 897/1976, que regulamento o Decreto 247/1945 do Estado do Rio de Janeiro em plena validade.

5. 10. Em consulto a editais de contratações similares ao presente certame, observou-se a existência da exigência supracitada no momento da habilitação, sendo certo que a ausência de tal previsão poderá provocar significativos impactos negativos, sobretudo por se tratar de um nosocômio. A título de exemplificação, caso a empresa, no momento de celebração do contrato não apresente o referido registro junto ao Corpo de Bombeiros poderá acarretar impedimento e/ou atraso no início da execução contratual, podendo inclusive gerar a necessidade de retornar fases do certame, mediante abertura de Processo Administrativo (prazo mínimo de 30 dias). Desta forma, com fulcro no princípio constitucional da eficiência, esta Administração considera a exigência como condição sine qua non, frente ao objeto lícitado.

c) explica que o registro junto ao Corpo de Bombeiros refere-se ao funcionamento de qualquer empresa que execute a manutenção de sistemas de detecção e combate a incêndio e pânico, portanto, a exigência estipulada encontra respaldo no inciso IV do artigo 30 da Lei 8.666/1993. A mesma justificativa pode ser estendida ao registro requerido na Riolut/GEM.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 3):

a) alega que em um estabelecimento assistencial e saúde, é crucial dedicar uma atenção especial ao funcionamento integral da estrutura e dos equipamentos da unidade, dado que se lida constantemente com pacientes enfermos, incluindo aqueles em Unidades Intensivas dependentes de suporte respiratório e aqueles submetidos a cirurgias;

b) afirma que é de suma importância garantir que o sistema de combate a incêndio esteja sempre operacional, eis que, em caso de qualquer incidente relacionado a incêndios, é imprescindível que a empresa encarregada da manutenção esteja tecnicamente qualificada para assegurar o pleno funcionamento desse sistema vital. Nesse contexto, foi requisitado que a empresa detenha registro junto ao Corpo de Bombeiros e na Gestão de Engenharia Mecânica (GEM), conforme estabelecido no ETP, em determinação ao Decreto 897, de 21 de setembro de 1976:

5.9. O registro junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro possui a finalidade de garantir que, na execução do contrato, a empresa vencedora esteja regular perante a instituição fiscalizadora responsável (Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro). Tal exigência decorre da necessidade da futura contratada possuir previsão de realizar manutenção no sistema de detecção e combate de incêndio e pânico, composto por duas bombas de pressurização de 5 cv que atendem aos hidrantes instalados nos blocos dos Agudos e outra no Edifício Garagem, e sistemas de sprinklers de mercúrio. Essa determinação encontra-se amparada no Decreto 897/1976, que regulamento o Decreto 247/1945 do Estado do Rio de Janeiro em plena validade.

5. 10. Em consulto a editais de contratações similares ao presente certame, observou-se a existência da exigência supracitada no momento da habilitação, sendo certo que a ausência de tal previsão poderá provocar significativos impactos negativos, sobretudo por se tratar de um nosocômio. A título de exemplificação, caso a empresa, no momento de celebração do contrato não apresente o referido registro junto ao Corpo de Bombeiros poderá acarretar impedimento e/ou atraso no início da execução contratual, podendo inclusive gerar a necessidade de retornar fases do certame, mediante abertura de Processo Administrativo (prazo mínimo de 30 dias). Desta forma, com fulcro no princípio constitucional da eficiência, esta Administração considera a exigência como condição sine qua non frente ao objeto lícitado.

c) esclarece que o registro junto ao Corpo de Bombeiros refere-se ao funcionamento de qualquer empresa que execute a manutenção de sistemas de detecção e combate a incêndio e pânico. Portanto, é possível sustentar que a exigência estipulada encontra respaldo no inciso IV do artigo 30 da Lei 8.666/1993. A mesma justificativa pode ser estendida ao registro requerido na Riolut/GEM.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p. 3):

a) em um estabelecimento assistencial e saúde, é crucial dedicar uma atenção especial ao funcionamento integral da estrutura e dos equipamentos da unidade, dado que se lida constantemente com pacientes enfermos, incluindo aqueles em Unidades Intensivas dependentes de suporte respiratório e aqueles submetidos a cirurgias;

b) é de suma importância garantir que o sistema de combate a incêndio esteja sempre operacional, eis que, em caso de qualquer incidente relacionado a incêndios, é imprescindível que a empresa encarregada da manutenção esteja tecnicamente qualificada para assegurar o pleno funcionamento desse sistema vital. Nesse contexto, foi requisitado que a empresa detenha registro junto ao Corpo de Bombeiros e na Gestão de Engenharia Mecânica (GEM), conforme estabelecido no ETP, em determinação ao Decreto 897, de 21 de setembro de 1976:

5.9. O registro junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro possui a finalidade de garantir que, na execução do contrato, a empresa vencedora esteja regular perante a instituição fiscalizadora responsável (Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro). Tal exigência decorre da necessidade da futura contratada possuir previsão de realizar manutenção no sistema de detecção e combate de incêndio e pânico, composto por duas bombas de pressurização de 5 cv que atendem aos hidrantes instalados nos blocos dos Agudos e outra no Edifício Garagem, e sistemas de sprinklers de mercúrio. Essa determinação encontra-se amparada no Decreto 897/1976, que regulamento o Decreto 247/1945 do Estado do Rio de Janeiro em plena validade.

5. 10. Em consulta a editais de contratações similares ao presente certame, observou-se a existência da exigência supracitada no momento da habilitação, sendo certo que a ausência de tal previsão poderá provocar significativos impactos negativos, sobretudo por se tratar de um nosocômio. A título de exemplificação, caso a empresa, no momento de celebração do contrato não apresente o referido registro junto ao Corpo de Bombeiros poderá acarretar impedimento e/ou atraso no início da execução contratual, podendo inclusive gerar a necessidade de retornar fases do certame, mediante abertura de Processo Administrativo (prazo mínimo de 30 dias). Desta forma, com fulcro no princípio constitucional da eficiência, esta Administração considera a exigência como condição sine qua non, frente ao objeto lícito.

c) o registro junto ao Corpo de Bombeiros refere-se ao funcionamento de qualquer empresa que execute a manutenção de sistemas de detecção e combate a incêndio e pânico. Portanto, é possível sustentar que a exigência estipulada encontra respaldo no inciso IV do artigo 30 da Lei 8.666/1993. A mesma justificativa pode ser estendida ao registro requerido na Riolut/GEM.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 2):

a) transcreve trecho dos Estudos Técnicos Preliminares, ressaltando que a exigência dos mencionados registros foi devidamente motivada, com a apresentação do motivo que levou à sua inserção no edital; e

b) explica que o registro junto ao Corpo de Bombeiros é considerado inerente ao funcionamento de qualquer empresa que realize a manutenção de sistemas de detecção e combate de incêndio e pânico. Sob esse prisma, então, estaria resguardado o entendimento de que a exigência prevista encontra amparo no inciso IV do art. 30 da Lei 8.666/1993. Tal justificativa também possui aplicabilidade em relação ao registro exigido na Riolut/GEM.

Análise:

37. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis apresentam teor semelhante, razão pela qual serão examinadas em conjunto.

38. Em instrução anterior (peça 42), foram examinados os esclarecimentos prestados pela Base, em resposta à oitiva, tendo essa Unidade Técnica assim se manifestado (peça 42, p. 16-17):

47. As exigências constantes deste item da oitiva já tinham sido objeto de reprovação pelo Tribunal no Pregão 50/2021 e no Pregão 95/2021. A diferença agora, conforme apontado pela Unidade Jurisdicionada, é que o Estudo Técnico Preliminar da contratação tratou de justificar as exigências dos registros na fase de habilitação.

48. Observa-se, novamente, a repetição do texto do ETP do PE 69/2022 no ETP do PE 68/2022, que contém as seguintes justificativas para a exigência do registro (peça 22, p. 5):

5.9. O registro junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro possui a finalidade de garantir que, na execução do contrato, a empresa vencedora esteja regular perante a instituição fiscalizadora responsável (Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro). Tal exigência, decorre da necessidade da futura contratada possuir previsão de realizar manutenção no sistema de detecção e combate de incêndio e pânico, composto por duas bombas de pressurização de 5 cv que atendem aos hidrantes instalados nos blocos B e C, e sistemas de sprinklers de mercúrio. Essa determinação encontra-se amparada no Decreto nº 897/1976, que regulamenta o Decreto nº 247/1975 do Estado do Rio de Janeiro, em plena validade.

5.10. Em consulta a editais de contratações similares ao presente certame, observou-se a existência da exigência supracitada no momento da habilitação, sendo certo que a ausência de tal previsão poderá provocar significativos impactos negativos, sobretudo por se tratar de um nosocômio. A título de exemplificação, caso a empresa, no momento de celebração do contrato, não apresente o referido registro junto ao Corpo de Bombeiros poderá acarretar impedimento e/ou atraso no início da execução contratual, podendo inclusive gerar a necessidade de retomar fases do certame, mediante abertura de Processo Administrativo (prazo mín. 30 dias). Desta forma, com fulcro no princípio constitucional da eficiência, esta Administração considera a exigência como condição sine qua non, frente ao objeto licitado.

5.11. Ademais, salienta-se que é imperiosa a preocupação da Administração Militar no tocante à responsabilidade, em evitar perda de vidas, materializados pela descontinuidade do serviço público, bem como pela precariedade na manutenção dos sistemas de incêndio do hospital.

(...)

5.13. Em respeito ao Decreto 22.281/02, responsável por instituir o regulamento para instalação, conservação e sistemas de ar-condicionado e ventilação mecânica no município do Rio de Janeiro, materializado no Art 127-A, foi averiguada a necessidade de exigência referente ao registro perante a OMC - RIOLUZ/GEM - Gerência de Engenharia Mecânica. Neste escopo, o certame possui também como objeto a manutenção dos sistemas refrigeração, sendo razoável considerar esse requisito como cláusula editalícia.

5.14. Referidos registros constam de legislação especial, regulados e normatizados pela competência Municipal e estadual local, sendo indispensáveis para a habilitação técnica do licitante. Exigir os referidos requisitos, tão somente, na ocasião da assinatura do contrato é contraproducente e poderá ocasionar significativos atrasos quando da hipótese de sua falta junto aos emitentes responsáveis, como atrasos na emissão do registro ou até seu indeferimento. Retomando a licitação ao concorrente antecessor, culminando no alargamento do prazo para início dos serviços e consequente prejuízos ao erário. Neste plano, com fulcro na eficiência, ambas as exigências são condições sine qua non, frente o objeto licitado. Restando frisar que toda empresa prestadora de serviços, compatíveis com o objeto a ser licitado, devem requerê-los após sua constituição, previamente para início das atividades. Caso contrário estaremos diante de um cenário de irregularidade formal, quando da solicitação somente na assinatura do contrato. Inclusive, inexistente prazo determinado e máximo, podendo levar-se meses para emissão de ambos os registros o que, mais uma vez, toma-se precário exigi-los apenas na ocasião da assinatura do contrato.

5.15. Com relação ao referido registro, esta Equipe de Planejamento averiguou que no interior do nosocômio existem setores sensíveis que demandam o perfeito funcionamento dos sistemas de ventilação e climatização tais como ventiladores, fluxos laminares para combate séptico, aparelhos de ar-condicionado, entre outros. Neste escopo, havendo qualquer interrupção nos sistemas em tela, o prejuízo poderá ser fatal em se tratando de um ambiente hospitalar, fazendo-se necessário a exigência do registro no momento da habilitação, posto que se deve manter a rigorosa prevenção a infecções hospitalares.

49. Conforme consignado em instrução desta UT no âmbito do TC 004.520/2022-0 (peça 102 daqueles autos), não se discute a necessidade dos registros junto ao CBMERJ e à Riolut/GEM, relacionados nos itens 25.3.1.7 e 25.3.1.8 do Termo de Referência, mas o momento da exigência,

se na fase de habilitação, a ser exigida de todos os licitantes, ou somente para a contratação, a ser exigida somente do licitante vencedor.

50. A análise detalhada deste ponto foi realizada no âmbito do TC 019.634/2023-4, que será aqui transcrita (peça 98, p. 16):

42. O item 2.2 do Anexo VII-B (Diretrizes Específicas para Elaboração do Ato Convocatório) da IN Seges/MPDG 5/2017, utilizado como fundamento da oitiva, assim dispõe: 2.2. Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só serão devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno;

43. Equiparando-se os registros em questão às “licenças de qualquer espécie” de que trata o dispositivo, verifica-se que não seria adequada a exigência entre os documentos de habilitação, como constou no termo de referência. No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal, como os Acórdãos 2659/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, e 2569/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio.

44. A Unidade Jurisdicionada alega que o caso tratado no Acórdão 2.569/2017-Plenário, então trazido pela unidade técnica, em nada se assemelharia à situação ora discutida, posto que naquele processo era discutida exigência relacionada à atuação geográfica da contratada, enquanto nesse, de forma diversa, a exigência se relaciona à própria demonstração de capacidade da empresa.

45. Não prospera a alegação da Unidade Jurisdicionada. O Acórdão 2.569/2017-TCU-Plenário cuidou da exigência de apresentação do “Certificado de Registro e Autorização de Funcionamento no Distrito Federal”, sendo considerada indevida, à semelhança do entendimento exarado pelo TCU no Acórdão 2.787/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, a exigência de apresentação na fase de habilitação, cabendo ser demandada apenas para o momento da contratação, tendo em vista que prestigiaria empresas com sede no DF, em detrimento de empresas localizadas noutras unidades federativas, afetando, com isso, a isonomia entre os licitantes.

46. A mesma lógica pode ser observada no caso dos presentes autos. As exigências de registro de conservadora/mantenedora junto ao CBMERJ – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro e junto à RIOLUZ/GEM – Gerência de Engenharia Mecânica, constantes, respectivamente, dos itens 26.1.1.2 e 26.1.1.3 do termo de referência (peça 2, p. 101), privilegiam empresas sediadas no município do Rio de Janeiro, que já possuem, a princípio, os registros. O deslocamento da exigência para a contratação ampliaria a competitividade do certame e se compatibilizaria com o disposto na IN Seges/MPDG 5/2017 e com a jurisprudência do Tribunal.

47. Transcrevemos novamente abaixo trecho constante do Estudo Técnico Preliminar da contratação, relacionado ao que foi dito acima (peça 34, p. 7):

Restando frisar que toda empresa prestadora de serviços, compatíveis com o objeto a ser licitado, devem requerê-los após sua constituição, previamente para início das atividades. Caso contrário estaremos diante de um cenário de irregularidade formal, quando da solicitação somente na assinatura do contrato.

48. Ora, o dito acima é verdade somente para empresas sediadas ou que já prestam serviços na cidade do Rio de Janeiro, posto que os registros são exigíveis por decretos municipais. Empresas de outros estados não têm a obrigação de se registrar junto a esses órgãos, podendo estar plenamente regulares e aptas à prestação do serviço, mas estariam alijadas do certame pela regra posta.

49. Assim, considera-se não afastada a irregularidade, que será levada em consideração na conclusão desta instrução.

50. Ratifica-se a análise empreendida por esta UT no TC 019.634/2023-4 quanto ao potencial restritivo da exigência, razão pela qual se entende que os dois registros devem ser exigidos no momento da contratação, somente da licitante vencedora. Configurada, portanto, a irregularidade.

39. *As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não apresentam elementos novos e capazes de justificar a exigência dos registros na fase de habilitação e tampouco capazes de isentá-los da responsabilidade pela falha.*

40. *As exigências de registro junto ao CBMRJ e RioLuz/GEM encontram amparo no item IV do art. 30 da Lei 8.666/1993. A discussão posta se refere ao momento da exigência, se na fase de habilitação, a ser exigida de todos os licitantes, ou somente para a contratação, a ser exigida somente do licitante vencedor para fins de formalização do contrato.*

41. *O item 2.2 do Anexo VII-B (Diretrizes Específicas para Elaboração do Ato Convocatório) da IN Seges/MPDG 5/2017, utilizado como fundamento da oitiva, assim dispõe:*

2.2. Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só serão devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno;

42. *Equiparando-se os registros em questão às “licenças de qualquer espécie” de que trata o dispositivo, verifica-se que não seria adequada a exigência entre os documentos de habilitação, como constou no termo de referência. No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal, como os Acórdãos 2659/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, e 2569/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio.*

43. *O deslocamento da exigência para a contratação ampliaria a competitividade do certame e se compatibilizaria com o disposto na IN Seges/MPDG 5/2017 e com a jurisprudência do Tribunal.*

44. *Tampouco merece prosperar o argumento de que o registro junto ao Corpo de Bombeiros é considerado inerente ao funcionamento de qualquer empresa que realize a manutenção de sistemas de detecção e combate de incêndio e pânico, eis que tal assertiva só se aplica a empresas sediadas na cidade do Rio de Janeiro ou que já prestam serviços na cidade do Rio de Janeiro, posto que os registros são exigíveis por decretos municipais.*

45. *Empresas de outros estados não têm a obrigação de se registrar junto a esses órgãos, podendo estar plenamente regulares e aptas à prestação do serviço, mas estariam alijadas do certame pela regra posta.*

46. *Desse modo, considerando que os argumentos apresentados repetem o que foi alegado pelo órgão contratante, em resposta à oitiva, e que, em instrução anterior (peça 42), as respostas foram consideradas insuficientes para afastar a irregularidade, as razões de justificativa devem ser rejeitadas.*

Item 89.5.c): exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do Edital e itens 24.3.4 e 25.3.2 do Termo de Referência), considerando que, no âmbito do TC 004.520/2022-0, foi registrado que os Decretos 14.741, de 22/4/1996, e 24.029, de 16/3/2004, ambos da Prefeitura do Rio de Janeiro, indicados pelo HGeRJ como fundamentação legal para a exigência, não justificam tal exigência e, ainda, que a comprovação da capacidade técnico operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, demonstrando, de forma inequívoca, que a execução dos serviços em prédios tombados ou históricos envolve complexidade técnica que afastaria a capacidade para prestação dos serviços por empresas que somente tenham executado esses mesmos serviços em prédios “comuns”

Responsável: *Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.*

Responsáveis: *Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.*

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 13):

a) a Administração Militar, além de peculiar, cultua e eleva os feitos e construções históricas realizados no nosso país. A partir dessa premissa, e consoante o que determinou o TC 004.520/2022-0, buscou-se justificar a inserção dessa qualificação no Edital, cujo intuito foi preservar e manter viva as tradições da Força Terrestre e do próprio Hospital, prédio com mais de 100 anos, que assume na nossa história castrense um papel de protagonista no que concerne à saúde dos nossos militares; e

b) além disso, nenhuma das empresas participantes do Pregão 68/2022 foi desclassificada exclusivamente por esse aspecto, bem como não ocorreu restrição à competitividade por conta de tal qualificação. Com isso, pode-se inferir que não haveria alteração no resultado do certame.

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 5):

a) as justificativas e a contextualização do valor histórico das edificações estão detalhadas nos itens 5.16 a 5.25 do Estudo Técnico Preliminar, juntamente com o anexo extraído do site institucional do HCE. Ao contratar uma empresa para realizar serviços, a busca é por aquelas que possuam expertise no domínio específico, e, no caso em questão, a comissão reconheceu a importância de selecionar uma empresa com experiência na manutenção de prédios tombados e/ou históricos;

b) essa escolha visa preservar a integridade original das instalações atuais do HCE, prevenir críticas de terceiros alheios à administração militar e evitar possíveis ações constitucionais, como a Ação Popular; e

c) assim, visando a contratação de uma empresa qualificada e especializada na área, sem negligenciar a concorrência e a busca pela proposta mais vantajosa, foi estabelecida a exigência de comprovação dessa experiência. Isso é feito para garantir a preservação da memória e da história do HCE.

Razões de justificativa da responsável Mariana Pereira Soares Souza (peça 83, p. 5):

a) explica que as justificativas e a contextualização do valor histórico das edificações estão detalhadas nos itens 5.16 a 5.25 do Estudo Técnico Preliminar, juntamente com o anexo extraído do site institucional do HCE. Ao contratar uma empresa para realizar serviços, a busca é por aquelas que possuam expertise no domínio específico, e, no caso em questão, a comissão reconheceu a importância de selecionar uma empresa com experiência na manutenção de prédios tombados e/ou históricos;

b) acrescenta que essa escolha visa preservar a integridade original das instalações atuais do HCE, prevenir críticas de terceiros alheios à administração militar e evitar possíveis ações constitucionais, como a Ação Popular; e

c) informa que, visando a contratação de uma empresa qualificada e especializada na área, sem negligenciar a concorrência e a busca pela proposta mais vantajosa, foi estabelecida a exigência de comprovação dessa experiência. Isso é feito para garantir a preservação da memória e da história do HCE.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p. 4):

a) as justificativas e a contextualização do valor histórico das edificações estão detalhadas nos itens 5.16 a 5.25 do Estudo Técnico Preliminar, juntamente com o anexo extraído do site institucional do HCE. Ao contratar uma empresa para realizar serviços, a busca é por aquelas que possuam expertise no domínio específico, e, no caso em questão, a comissão reconheceu a importância de selecionar uma empresa com experiência na manutenção de prédios tombados e/ou históricos;

b) essa escolha visa preservar a integridade original das instalações atuais do HCE, prevenir críticas de terceiros alheios à administração militar e evitar possíveis ações constitucionais, como a Ação Popular; e

c) Assim, visando a contratação de uma empresa qualificada e especializada na área, sem negligenciar a concorrência e a busca pela proposta mais vantajosa, foi estabelecida a exigência de

comprovação dessa experiência. Isso é feito para garantir a preservação da memória e da história do HCE.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 3):

a) afirma que, conforme justificou o ETP, as razões de fundamentação e a demonstração do caráter histórico das edificações se encontram adequadamente lançadas naquele estudo, devendo-se destacar os itens 5.16 a 5.25 do Estudo Técnico Preliminar — ETP, e o anexo do ETP, extraído da página oficial do Hospital Central do Exército;

b) ressalta que a preocupação da Administração quanto à responsabilização da contratação, pois caso ocorram situações que venham a prejudicar a integridade original das instalações atuais do HCE, possivelmente, poderá acarretar críticas de terceiros, não pertencentes à administração militar; e

c) explica que a comissão buscou priorizar os interesses da instituição, de modo a garantir a integridade cultural e histórica de seus feitos sem deixar de observar a concorrência, o julgamento da proposta mais vantajosa e isonomia, ressaltando que, ao requerer tais qualificações, buscou-se a participação de empresas capazes de prestar serviço de qualidade e ainda preservando a memória e o legado do HCE, hospital que há anos cuida e trata da família militar com excelência.

Análise:

47. Novamente, utiliza-se a análise realizada pela AudContratações à resposta apresentada pela Base Administrativa, em sede de oitiva, que transcreve análise empreendida no TC 019.634/2023-4, uma vez que os argumentos apresentados pelos responsáveis, relativos à manutenção da exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado, não inovam em relação aos que foram examinados pela AudContratações em instrução anterior (peça 42, p. 18-19):

52. Igualmente, transcreve-se a análise realizada no TC 019.634/2023-4 tendo em vista que as justificativas apresentadas pela Base Administrativa para a inserção da exigência foram semelhantes (peça 98, p. 20, do TC 019.634/2023-4):

57. Apontou-se, na instrução anterior e no TC 004.520/2022-0, que os Decretos 14.741, de 22/4/1996 (peça 84), e 24.029, de 16/3/2004 (peça 85), ambos da Prefeitura do Rio de Janeiro, indicados pelo HGeRJ como fundamentação legal para a exigência, não justificariam a exigência. De fato, analisando os decretos mencionados, verifica-se que não consta em seus textos a informação relativa ao tombamento do edifício onde se situa a sede do hospital (Av. Duque de Caxias, 1551 – Deodoro/RJ), havendo fortes indícios de que o prédio não seja nem mesmo tombado. E, em reforço a essa argumentação, é possível visualizar que as justificativas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada giram em torno das características históricas do edifício, e não do seu suposto tombamento. Não sendo nem mesmo tombado o edifício, não seria legal nem mesmo razoável a exigência.

58. A Unidade Jurisdicionada afirma, ainda, que esse critério não teria sido utilizado como desclassificação e nem para fins de cobrança de atestados, mas que apenas representaria um destaque para qualificação da empresa responsável pelo contrato, o que, sendo verdade, caracterizaria um descumprimento do instrumento convocatório, já que o edital coloca a exigência como um critério de habilitação. Porém, a afirmação não é verdadeira. Consultando a ata do pregão, verifica-se que as empresas Manutec Montagem e Empreendimentos Ltda., primeira colocada no certame, e Real Forte Manutenção Predial Ltda., quarta colocada, foram inabilitadas, dentre outros motivos, por não terem apresentado atestado de capacidade técnica operacional comprovando a execução dos serviços em prédios históricos ou tombados (peça 87, p. 8-9).

59. Não se ignora as peculiaridades e a necessidade de maior cuidado na manutenção de prédios históricos, com mais de cem anos de existência. Porém, a exigência de comprovação de execução de serviços em prédios históricos como critério de habilitação, por ser medida de restrição à competição, exigiria avaliação cuidadosa no sentido de se investigar, dentre outros critérios, qual tipo de especialização seria necessária para essa manutenção, quais equipamentos, técnicas, metodologias ou materiais especiais seriam necessários, se existem treinamentos específicos para isso e,

principalmente, quantas e quais empresas estariam aptas a prestar o serviço com essa exigência. Nada disso foi levantado.

60. Por fim, importante ressaltar que a Unidade Jurisdicionada enviou, em resposta à diligência, editais anteriores ao do Pregão 50/2021 (peças 35 a 37), relativos à contratação de manutenção predial no HGeRJ, e é possível verificar que somente nos dois últimos editais (50/2021 e 69/2022) essa exigência foi prevista, o que reforça a argumentação anterior pela sua desnecessidade e pela conclusão pelo possível direcionamento do certame. Assim, considera-se procedente a denúncia quanto a essa questão.

53. A comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do Edital e itens 24.3.4 e 25.3.2 do Termo de Referência) (peça 4, p. 36, p. 37, p. 132 e p. 133) se revela potencialmente restritiva e só poderia ser aceita caso fosse demonstrada, de forma inequívoca, que a execução dos serviços de manutenção predial em prédios tombados ou históricos envolve complexidade técnica que afastaria a capacidade para prestação dos serviços por empresas que somente tenham executado esses mesmos serviços em prédios comuns, o que não ocorreu.

54. A princípio, não é necessário ter expertise em manutenção de prédios históricos e/ou tombados para identificar, tempestivamente, fissuras ou rachaduras que possam comprometer a estrutura do imóvel, ainda que esse imóvel tenha 100 anos. Qualquer empresa com experiência na manutenção de edifícios comuns, em tese, possui capacidade técnica para perceber tais riscos e agir na solução do problema.

55. Como agravante, verifica-se que no edital do Pregão Eletrônico HCE 95/2021 (peça 28) não foi exigida a demonstração de experiência anterior na manutenção de prédios tombados e/ou históricos.

56. Também não procede a alegação de que a exigência não teria desclassificado qualquer das licitantes. Em consulta à ata do PE 68/2022 (peça 41), constata-se que as empresas Senhorinha Materiais de Construção Ltda. e Robson L Lacerda foram desclassificadas, entre outros motivos, por não terem logrado êxito em demonstrar a experiência anterior na manutenção em prédios históricos e/ou tombados.

57. Sendo assim, está caracterizada a irregularidade. (grifos acrescidos)

48. De se observar que os argumentos apresentados pelos gestores possuem teor semelhante às informações apresentadas pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, em resposta à oitiva, insistindo na tese de que, para a prestação de serviços de manutenção nas instalações do HCE, a contratada deveria possuir expertise na manutenção de prédios históricos e/ou tombados.

49. Ratifica-se as considerações feitas em instrução anterior desta UT de que, em tese, qualquer empresa com experiência nesse tipo de serviço (manutenção predial) possui capacidade técnica para executar adequadamente o serviço licitado, inclusive atuando preventivamente e atuando na solução dos problemas.

50. Para que a exigência fosse considerada aceitável, o órgão contratante deveria ter realizado avaliação cuidadosa no sentido de se investigar, dentre outros critérios, qual tipo de especialização seria necessária para essa manutenção, quais equipamentos, técnicas, metodologias ou materiais especiais seriam necessários, se existem treinamentos específicos para isso e, principalmente, quantas e quais empresas estariam aptas a prestar o serviço com essa exigência. Contudo, nada disso foi levantado.

51. Considerando o potencial restritivo da exigência e que os argumentos trazidos pelos responsáveis não são capazes de isentá-los da responsabilidade da inserção da mencionada regra, as razões de justificativas apresentadas devem ser rejeitadas.

Item 8.5.d): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência no gerenciamento de contas de energia (item 25.3.2.iii do Termo de Referência), uma vez que gerenciar contas de luz e apresentar estudos que permitam a redução do consumo de luz são atividades acessórias e extrapolam o objeto do PE 68/2022, e considerando, ainda, que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às

parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 13):

a) tendo em vista que a elaboração das qualificações técnicas é realizada com base nas necessidades e demandas do próprio Hospital, os critérios que a equipe da Base adotou para qualificação, embora, ao ver dessa Corte de Contas, deva ser limitada a parcela de maior relevância; e

b) buscou-se credenciar empresas que já fossem experientes e também que, ao final de cada mês, consolidasse os gastos energéticos para que o Hospital, e, com esses relatórios, adotasse medidas a prevenir e estancar os pontos de maior variação energética para redução e economia como um todo, sempre visando o princípio da economicidade, salientando que essa exigência não foi preponderante na desclassificação de nenhuma das empresas licitantes, nem iria alterar o resultado do certame licitatório, além do que a qualificação em questão não foi motivo de restrição à competitividade.

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 5):

a) o gerenciamento das contas de energia elétrica é concebido como um serviço de assessoria integrante do contrato de manutenção predial e foi destacado pela comissão como de extrema importância, considerando o elevado custo da energia elétrica e as recorrentes interrupções de fornecimento no HCE, conforme o art. 2º da Lei 13.190/2015; e

b) esse serviço de assessoria proporcionará ao gestor a capacidade de tomar decisões embasadas nos níveis de consumo, visando otimizar o uso da energia, prevenir desperdícios e interrupções no fornecimento, programar manutenções preventivas nas instalações elétricas e adquirir equipamentos eficientes. Portanto, esse tipo de serviço não apenas assegura maior eficiência operacional e economia de custos, mas também contribui para a padronização de processos e aprimoramento do atendimento ao paciente. Assim, o gerenciamento de contas de energia emerge como um elemento essencial para o HCE.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 5):

a) informa que o gerenciamento das contas de energia elétrica é concebido como um serviço de assessoria integrante do contrato de manutenção predial e foi destacado pela comissão como de extrema importância, considerando o elevado custo da energia elétrica e as recorrentes interrupções de fornecimento no HCE, conforme o art. 2º da Lei 13.190/2015; e

b) acrescenta que esse serviço de assessoria proporcionará ao gestor a capacidade de tomar decisões embasadas nos níveis de consumo, visando otimizar o uso da energia, prevenir desperdícios e interrupções no fornecimento, programar manutenções preventivas nas instalações elétricas e adquirir equipamentos eficientes. Portanto, esse tipo de serviço não apenas assegura maior eficiência operacional e economia de custos, mas também contribui para a padronização de processos e aprimoramento do atendimento ao paciente. Assim, o gerenciamento de contas de energia emerge como um elemento essencial para o HCE.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p. 4):

a) o gerenciamento das contas de energia elétrica é concebido como um serviço de assessoria integrante do contrato de manutenção predial e foi destacado pela comissão como de extrema importância, considerando o elevado custo da energia elétrica e as recorrentes interrupções de fornecimento no HCE, conforme o art. 2º da Lei 13.190/2015; e

b) este serviço de assessoria proporcionará ao gestor a capacidade de tomar decisões embasadas nos níveis de consumo, visando otimizar o uso da energia, prevenir desperdícios e interrupções no fornecimento, programar manutenções preventivas nas instalações elétricas e adquirir equipamentos eficientes. Portanto, esse tipo de serviço não apenas assegura maior eficiência operacional e economia de custos, mas também contribui para a padronização de processos e aprimoramento do atendimento ao paciente. Assim, o gerenciamento de contas de energia emerge como um elemento essencial para o HCE.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 3):

a) esclarece que, conforme o art. 2º da Lei 13.190/2015, o gerenciamento de energia atua no processo de eficiência energética e permite mensurar as curvas de consumo que possibilitarão ao gestor a tomada de decisões com base nos perfis de consumo, com vistas a maior economicidade para a Administração ao evitar desperdícios, conciliando as ações sustentáveis, bem como a aplicação de boas práticas para otimizar o consumo, como utilização de equipamentos eficientes, manutenção regular de instalações elétricas e manutenção preventiva para reduzir o consumo a longo prazo; e

b) explica que a centralização do serviço supracitado garante maior eficiência operacional, economia de custos, padronização de processos, melhoria na coordenação com uma organização para consolidar recursos.

Análise:

52. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não respondem ao questionamento feito em sede de audiência. Em momento algum esta Unidade Técnica questionou a necessidade do Hospital Central do Exército em gerenciar o seu consumo e gasto com energia elétrica.

53. Para garantir suas demandas, os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública elaboram seus Estudos Técnicos Preliminares, na forma prevista na Instrução Normativa Seges/MPGD 5/2017, que consistem na análise detalhada e justificativa das necessidades de um órgão público antes de iniciar um processo de licitação. O objetivo do ETP é garantir que todas as aquisições ou contratações sejam feitas com eficiência, eficácia e economia, evitando desperdícios e melhorando a alocação de recursos públicos. O ETP deve identificar a real necessidade do órgão, avaliar soluções existentes, estimar custos e analisar riscos potenciais.

54. Em outras palavras ninguém melhor que o próprio contratante para conhecer sua realidade, necessidades e demandas, que devem ser supridas mediante procedimentos licitatórios que contenham toda a documentação necessária (Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência ou Projeto Básico), com detalhamento de especificações técnicas, critérios de aceitação dos produtos ou serviços, quantitativos, prazos e demais condições necessárias para a execução do contrato.

55. Este item da audiência está relacionado à inserção, no edital e no Termo de Referência do PE 68/2022, de exigência de comprovação de experiência anterior no gerenciamento de contas de energia elétrica, a título de qualificação técnica, apesar de tal serviço se revelar uma atividade acessória.

56. Frisa-se que gerenciar contas de luz e apresentar estudos que permitam a redução do consumo de luz extrapolam o objeto do PE 68/2022, cabendo ressaltar que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263.

57. De acordo com a Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 263, as exigências de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes devem se ater, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e as justificativas apresentadas pelos responsáveis se atêm à relevância técnica, não adentrando na análise acerca do possível valor significativo das atividades frente ao valor total do contrato.

58. A própria relevância técnica destes itens não foi plenamente esclarecida, a ponto de se justificar as exigências de que a empresa contratada possua experiência pretérita comprovada nessas

atividades, que parecem ser meramente acessórias e simples, por meio de atestados de capacidade técnica.

59. Destarte, considerando que a irregularidade está configurada e que os responsáveis não apresentaram elementos capazes de afastar suas responsabilidades na inserção da regra no edital do certame, será proposta a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis.

Item 89.5.e): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na limpeza de fossas com utilização de equipamento de jato d'água de alta pressão e equipamento de sucção (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do edital e itens 24.3.4 e 25.3.2.iv do Termo de Referência), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, e que o edital admite a subcontratação (item 15 do Termo de Referência)

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 14):

a) por se tratar de questão relacionada à segurança do trabalho, proteção ambiental e, principalmente saúde pública, a equipe técnica seguiu o que preconiza o art. 2º da Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; e

b) a exigência não foi preponderante na desclassificação de nenhuma das empresas e tampouco alteraria o resultado do pregão. Ainda, não houve restrição à competitividade no certame em razão dessa qualificação técnica.

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 6):

a) alega que, conforme os princípios de eficiência, economicidade e saúde pública, a comissão se empenhou em atender às demandas apresentadas pelo Hospital Central do Exército, conforme mencionado anteriormente, que evidenciou a necessidade de manutenção da salubridade nas instalações que abrigam as fossas e que também atenda ao previsto no art. 2º da Lei 11.445/2007 e na Lei 12.350/2010, que estabelece diretrizes nacionais para a política de resíduos sólidos; e

b) ressalta que, no caso específico do HCE, eventual limpeza inadequada de fossas pode ocasionar diversos problemas de saúde pública, bem como de proliferação de doenças, acrescentando que, questões relacionadas à segurança do trabalho e proteção ambiental foram consideradas justificáveis, na forma do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 6):

a) alega que, conforme os princípios de eficiência, economicidade e saúde pública, a comissão se empenhou em atender às demandas apresentadas pelo Hospital Central do Exército, conforme mencionado anteriormente, que evidenciou a necessidade de manutenção da salubridade nas instalações que abrigam as fossas e que também atenda ao previsto no art. 2º da Lei 11.445/2007 e na Lei 12.350/2010, que estabelece diretrizes nacionais para a política de resíduos sólidos; e

b) ressalta que, no caso específico do HCE, eventual limpeza inadequada de fossas pode ocasionar diversos problemas de saúde pública, bem como de proliferação de doenças, acrescentando que, questões relacionadas à segurança do trabalho e proteção ambiental foram consideradas justificáveis, na forma do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pereira Ferreira (peça 86, p. 6):

a) alega que, conforme os princípios de eficiência, economicidade e saúde pública, a comissão se empenhou em atender às demandas apresentadas pelo Hospital Central do Exército,

conforme mencionado anteriormente, que evidenciou a necessidade de manutenção da salubridade nas instalações que abrigam as fossas e que também atenda ao previsto no art. 2º da Lei 11.445/2007 e na Lei 12.350/2010, que estabelece diretrizes nacionais para a política de resíduos sólidos; e

b) ressalta que, no caso específico do HCE, eventual limpeza inadequada de fossas pode ocasionar diversos problemas de saúde pública, bem como de proliferação de doenças, acrescentando que, questões relacionadas à segurança do trabalho e proteção ambiental foram consideradas justificáveis, na forma do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 4):

a) alega que a comissão buscou atender o art. 2º da Lei 11.445/2007 e a Lei 12.305/2010, que tratam da política de resíduos sólidos e que foram atendidas as demandas enviadas pelo Hospital Central do Exército, que demonstrou haver a necessidade de manutenção da salubridade das instalações que possuem as fossas;

b) informa que, a limpeza de fossas com utilização de equipamentos permite um sistema completo de limpeza de resíduos e detritos, passíveis de esgotamento, bem como caixas de passagem ou decantação, que abarcam todo despejo sanitários, caixas de armazenagem de detritos e gordura, manejo físico-químico de matéria sólida ou semissólida, esclarecendo que as denominadas fossas, recebem, principalmente em ambiente hospitalar, um volume alto de resíduos podendo ser caracterizados como contaminados ou passíveis de contaminação, motivo que demanda um grande cuidado no seu manejo e trato, quando da manutenção preventiva e, ocasionalmente corretiva;

c) explica que o sistema requer constante monitoramento, manutenção, limpeza e atuação técnica, com grau de complexidade médio a elevado a demandar pela estrutura predial, evitando impactos negativos que possam ocasionar impossibilidade de atuação da Unidade Hospitalar e, portanto, assim como em todos os serviços e utilitários que lidam com manejo de efluentes, é frequente haver entupimento em função do volume de resíduos despejados nas denominadas fossas;

d) acrescenta que, para evitar os entupimentos, o mais indicado é realizar manutenções preventivas através de empresas capacitadas, pessoal técnico e maquinário capazes de efetuar avaliação e desobstrução, destacando que, quando o serviço de manutenção é periódico, existe a garantia do perfeito funcionamento a todo o ramal, prevenindo em primeiro plano a paralisação da unidade hospitalar, o mau cheiro, a chegada de vetores, doenças e contaminações; e

e) aduz que questões relacionadas à segurança do trabalho e proteção ambiental foram consideradas justificáveis, em vista do art. 3º da Lei 8.666/1993 e que a limpeza frequente da fossa visa prevenir vazamentos e acúmulo de resíduos, responsáveis pela elevação do risco de proliferação de bactérias, protozoário, insetos e demais pragas, assim como evitar a transmissão de doenças, em razão da contaminação.

Análise:

60. Novamente, verifica-se que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não respondem ao questionamento feito em sede de audiência. Em momento algum esta Unidade Técnica questionou a necessidade do Hospital Central do Exército em realizar a higienização de fossas com utilização de equipamentos de jato d'água, procedimento necessário e usual em ambientes hospitalares.

61. Contudo, assim como no item anterior da audiência, trata-se de atividade acessória, que não representa parcela de maior relevância ou valor significativo do objeto, e, portanto, não poderia ser exigida como requisito de qualificação técnica.

62. A subcontratação de serviços, admitida no item 15 do Termo de Referência, por exemplo, permitiria que os serviços de limpeza de fossa fossem realizados com os devidos e necessários cuidados, por uma empresa especializada, sem que a própria contratada tivesse que comprovar a sua experiência na execução direta desse serviço.

63. Mais uma vez, ressalta-se que, de acordo com a Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 263, as exigências de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes devem se ater, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e as

justificativas apresentadas pelos responsáveis se atêm à relevância técnica, não adentrando na análise acerca do possível valor significativo das atividades frente ao valor total do contrato.

64. Sendo assim, considerando que a irregularidade está configurada e que os responsáveis não apresentaram elementos capazes de afastar suas responsabilidades na inserção da regra no edital do certame, será proposta a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis.

Item 89.5.f): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na implementação e/ou operação de Sistema de Gerenciamento de Manutenção (SGM) que contemple, no mínimo, três índices de Classe Mundial de Manutenção (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do Edital e item 25.3.2.xi do Termo de Referência), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 14):

a) a exigência supracitada foi inserida pela equipe de planejamento da Base para atender demanda do HCE e com o intuito de contratar empresa responsável por assegurar o funcionamento eficiente de equipamentos e instalações, prevenindo falhas, aumentando a vida útil dos ativos e reduzindo custos de reparo, em observância ao princípio da economicidade; e

b) a exigência não foi preponderante na desclassificação de nenhuma das empresas concorrentes.

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 6):

a) explica que, considerando a obrigatoriedade mencionada na Instrução Normativa Seges/MPGD 5/2017, Anexo V. que estipula que "O Instrumento de Medição do Resultado ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramenta informatizada para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas";

b) alega que Sistema de Gerenciamento possibilitará a quantificação das ordens e serviços, conforme o tipo de manutenção, áreas de atuação, custos por ordem de serviço, entre outros indicadores; e

c) afirma que a utilização desse sistema, em conjunto com resultados transparentes, facilitará uma auditoria mais eficaz por parte da Administração, ou seja, é esse sistema que viabilizará a avaliação apropriada dos níveis de serviços prestados, atendendo as solicitações do demandante, ressaltando que a inclusão de tal exigência foi determinada pelo presidente da comissão, com vistas a atender às necessidades específicas do HCE.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 6):

a) explica que, considerando a obrigatoriedade mencionada na Instrução Normativa Seges/MPGD 5/2017, Anexo V. que estipula que "O Instrumento de Medição do Resultado ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas";

b) alega que Sistema de Gerenciamento possibilitará a quantificação das ordens e serviços, conforme o tipo de manutenção, áreas de atuação, custos por ordem de serviço, entre outros indicadores; e

c) afirma que a utilização desse sistema, em conjunto com resultados transparentes, facilitará uma auditoria mais eficaz por parte da Administração, ou seja, é esse sistema que viabilizará a avaliação apropriada dos níveis de serviços prestados, atendendo as solicitações do

demandante, ressaltando que a inclusão de tal exigência foi determinada pelo presidente da comissão, com vistas a atender às necessidades específicas do HCE.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p. 6):

a) explica que, considerando a obrigatoriedade mencionada na Instrução Normativa Seges/MPGD 5/2017, Anexo V, que estipula que "O Instrumento de Medição do Resultado ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizada para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas";

b) alega que Sistema de Gerenciamento possibilitará a quantificação das ordens e serviços, conforme o tipo de manutenção, áreas de atuação, custos por ordem de serviço, entre outros indicadores; e

c) afirma que a utilização desse sistema, em conjunto com resultados transparentes, facilitará uma auditoria mais eficaz por parte da Administração, ou seja, é esse sistema que viabilizará a avaliação apropriada dos níveis de serviços prestados, atendendo as solicitações do demandante, ressaltando que a inclusão de tal exigência foi determinada pelo presidente da comissão, com vistas a atender às necessidades específicas do HCE.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 4):

a) sobre o Sistema de Gerenciamento de Manutenção (SGM), alega que é incontestável a sua implantação e/ou operação para atender à necessidade presente e preponderante de gerir, monitorar e controlar as demandas, bem como Ordens de Serviços diversas, proporcionando a realização de avaliações compatíveis à medição dos resultados apresentados na prestação do serviço, ressaltando que tal sistema permitirá a aferição adequada dos níveis de serviços prestados, diante da obrigatoriedade citada na IN Seges/MPGD 5/2017, Anexo V, em que "O Instrumento de Medição do Resultado, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas"; e

b) explica que, através do Sistema de Gerenciamento, é possível obter transparência nos resultados, associando a qualificação dos relatórios apresentados com os resultados auditados.

Análise:

65. Mais uma vez, os responsáveis se limitaram a justificar a necessidade do serviço, sem apresentar elementos capazes de demonstrar que não houve descumprimento ao art. 30 da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 263.

66. Assim como nos itens anteriores da audiência, cumpre destacar que, em momento algum, questionou-se a necessidade do Hospital Central do Exército em monitorar e controlar as demandas e ordens de serviço da empresa contratada para a realização da manutenção do Hospital Central do Exército. Entretanto, trata-se de atividade acessória, que não representa parcela de maior relevância ou valor significativo do objeto, e, portanto, não poderia ser exigida como requisito de qualificação técnica, em razão de seu potencial restritivo.

67. Mais uma vez, ressalta-se que, de acordo com a Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 263, as exigências de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes devem se ater, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e as justificativas apresentadas pelos responsáveis se atêm à relevância técnica, não adentrando na análise acerca do possível valor significativo das atividades frente ao valor total do contrato.

68. Sendo assim, considerando que a irregularidade está configurada e que os responsáveis não apresentaram elementos capazes de afastar suas responsabilidades na inserção da regra no edital do certame, será proposta a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis.

Item 89.5.g): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na manutenção de gases medicinais, com ar comprimido, oxigênio, vácuo e óxido nitroso (itens 5.1.5.1.M e 5.1.6.1 do Edital e item 25.3.2 do Termo de Referência), considerando que a comprovação da capacidade técnico operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado,

conforme a Súmula TCU 263, e que o edital admite a subcontratação (item 15 do Termo de Referência)[Clique aqui para digitar texto.](#)

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Cardian (peça 81, p. 14):

a) a exigência tem como finalidade essencial garantir a segurança dos fornecimentos eficientes dos gases ao paciente e a manutenção predial adequada e preocupada com a qualidade da entrega dos gases medicinais garante a distribuição correta dentro dos sistemas, evitando vazamentos ou interrupções que poderiam comprometer os tratamentos médicos essenciais; e

b) pode-se afirmar, ainda, que a exigência contribui para o cumprimento das normas regulatórias rigorosas associadas à prestação dos serviços de saúde, conforme preconiza a RDC 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e tal exigência não foi, exclusivamente, motivo de desclassificação das empresas licitantes e, portanto, não foi motivo para modificar o resultado do pregão.

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 7):

a) afirma que a manutenção dos gases medicinais em um Estabelecimento Assistencial de Saúde representa um aspecto crítico em toda a unidade hospitalar, uma vez que esses gases são utilizados continuamente no atendimento aos pacientes em locais como o Centro Cirúrgico, Unidade de Terapia Intensiva, Emergência, entre outros setores. Desse modo, a operacionalidade adequada da rede de oxigênio, ar comprimido, vácuo e óxido nitroso é essencial para o HCE;

b) explica que a contratação de uma empresa com experiência nessa área de manutenção proporciona segurança tanto para os pacientes quanto para os profissionais de saúde, conforme RDC 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que preconiza que a manutenção de centrais de gases medicinais deve ser realizada por empresa especializada; e

c) acrescenta que a contratação de várias empresas, com contratos distintos para a execução do objeto, poderia resultar em conflitos de responsabilidades, bem como possíveis atrasos na realização de intervenções corretivas e preventivas, impactando diretamente nos serviços essenciais oferecidos pelo hospital e comprometendo a assistência ao paciente.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 7):

a) afirma que a manutenção dos gases medicinais em um Estabelecimento Assistencial de Saúde representa um aspecto crítico em toda a unidade hospitalar, uma vez que esses gases são utilizados continuamente no atendimento aos pacientes em locais como o Centro Cirúrgico, Unidade de Terapia Intensiva, Emergência, entre outros setores. Desse modo, a operacionalidade adequada da rede de oxigênio, ar comprimido, vácuo e óxido nitroso é essencial para o HCE;

b) explica que a contratação de uma empresa com experiência nessa área de manutenção proporciona segurança tanto para os pacientes quanto para os profissionais de saúde, conforme RDC 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que preconiza que a manutenção de centrais de gases medicinais deve ser realizada por empresa especializada; e

c) acrescenta que a contratação de várias empresas, com contratos distintos para a execução do objeto, poderia resultar em conflitos de responsabilidades, bem como possíveis atrasos na realização de intervenções corretivas e preventivas, impactando diretamente nos serviços essenciais oferecidos pelo hospital e comprometendo a assistência ao paciente.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 5):

a) explica que a contratação de múltiplas empresas, em uma solução parcelada, com a formalidade de diversos contratos para execução de todo objeto, geraria conflitos de

responsabilidades decorrentes dos vários contratos que seriam firmados e que qualquer assincronismo na execução contratual implicaria atrasos na manutenção corretiva e/ou preventiva, impactando diretamente na prestação dos serviços essenciais subsequentes e decorrentes da funcionalidade plena de todo o sistema hospitalar, serviços esses exemplificados através do gerenciamento de contas de energia elétrica, da manutenção preventiva e corretiva completa de gases medicinais, inclusive em suas centrais com oxigênio, ar comprimido, vácuo e óxido nitroso e da inspeção interna não destrutiva em rede de esgoto sanitário e/ou águas pluviais por meio de imagem, sendo estes alvos de apontamento por parte desse Tribunal;

b) afirma que os gases medicinais são empregados no centro de tratamento intensivo e centro cirúrgico e precisam ter um funcionamento adequado para não colocar em risco a saúde dos pacientes e dos profissionais envolvidos, ressaltando que cada gás necessita de uma metodologia de manutenção específica, o que traz bastante benefício operacional a centralização dos serviços; e

c) esclarece que a comissão julgou ser de grande relevância frisar a necessidade de contratação de uma empresa que não seja ineficiente com tamanha responsabilidade, conforme RDC 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que preconiza que a manutenção de centrais de gases medicinais deve ser realizada por empresa especializada.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p. 7):

a) afirma que a manutenção dos gases medicinais em um Estabelecimento Assistencial de Saúde representa um aspecto crítico em toda a unidade hospitalar, uma vez que esses gases são utilizados continuamente no atendimento aos pacientes em locais como o Centro Cirúrgico, Unidade de Terapia Intensiva, Emergência, entre outros setores. Desse modo, a operacionalidade adequada da rede de oxigênio, ar comprimido, vácuo e óxido nitroso é essencial para o HCE;

b) explica que a contratação de uma empresa com experiência nessa área de manutenção proporciona segurança tanto para os pacientes quanto para os profissionais de saúde, conforme RDC 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que preconiza que a manutenção de centrais de gases medicinais deve ser realizada por empresa especializada; e

c) acrescenta que a contratação de várias empresas, com contratos distintos para a execução do objeto, poderia resultar em conflitos de responsabilidades, bem como possíveis atrasos na realização de intervenções corretivas e preventivas, impactando diretamente nos serviços essenciais oferecidos pelo hospital e comprometendo a assistência ao paciente;

Análise:

69. Novamente, verifica-se que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não respondem ao questionamento feito em sede de audiência. Em momento algum esta Unidade Técnica questionou a necessidade do Hospital Central do Exército em manutenção de gases medicinais, com ar comprimido, oxigênio, vácuo e óxido nitroso, itens fundamentais para a adequada prestação de serviços em ambientes hospitalares.

70. Contudo, assim como nos itens anteriores da audiência, trata-se de atividade acessória, que não representa parcela de maior relevância ou valor significativo do objeto, e, conseqüentemente, não poderia constar do rol de exigências de comprovação de qualificação técnica.

71. A subcontratação de serviços, admitida no item 15 do Termo de Referência, por exemplo, permitiria que o fornecimento e manutenção dos gases medicinais fossem realizados, com os necessários cuidados, por uma empresa especializada, sem que a própria contratada tivesse que comprovar a sua experiência na execução direta desse serviço.

72. Mais uma vez, ressalta-se que, de acordo com a Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 263, as exigências de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes devem se ater, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e as justificativas apresentadas pelos responsáveis se atêm à relevância técnica, não adentrando na análise acerca do possível valor significativo das atividades frente ao valor total do contrato.

73. Sendo assim, considerando que a irregularidade está configurada e que os responsáveis não apresentaram elementos capazes de afastar suas responsabilidades na inserção da regra no edital do certame, será proposta a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis.

Item 89.5.h): exigência, para fins de qualificação técnica, de demonstração de atuação nos ramos de elétrica, telecomunicações, mecânica, química e segurança do trabalho (itens 5.1.2 e 5.1.6.1 do Edital), uma vez que o registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA é suficiente para demonstrar a sua aptidão nos referidos ramos

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 15):

a) de fato, como bem apontou a AudContratações, apenas o Registro no CREA seria suficiente para demonstrar a aptidão nos ramos de manutenção predial. No entanto a equipe técnica da Base entendeu que as demais qualificações seriam importantes e fundamentais, uma vez que a empresa vencedora do certame seria responsável por operar em todos os ramos supracitados durante a execução dos serviços no HCE.

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 7):

a) sustenta que a posse do registro no CREA por si só não é suficiente e que é imperativo que a empresa, além desse registro, demonstre a presença de profissionais responsáveis nas áreas de Engenharia Elétrica, de Telecomunicações Mecânica Química e de Segurança do Trabalho, em seu corpo técnico, devidamente habilitados a atuar nessas áreas, acrescentando que tal exigência é justificada pelo fato de que a empresa vencedora do certame será responsável por operar em todos esses setores durante a execução dos serviços no HCE; e

b) alega que, por se tratar de um contrato amplo, abrangendo diversas demandas em diferentes campos de atuação, é fundamental que as empresas possuam as habilidades necessárias, conforme já praticado em outros Hospitais das Forças Armadas e em instituições Federais, Estaduais e Municipais. Portanto, a solicitação de habilitação técnica qualificada no processo assegura a contratação de uma empresa com experiência comprovada, evitando a seleção de empresas inexperientes para atuar no maior Hospital Militar da América Latina.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 7):

a) sustenta que a posse do registro no CREA por si só não é suficiente e que é imperativo que a empresa, além desse registro, demonstre a presença de profissionais responsáveis nas áreas de Engenharia Elétrica, de Telecomunicações Mecânica Química e de Segurança do Trabalho, em seu corpo técnico, devidamente habilitados a atuar nessas áreas, acrescentando que tal exigência é justificada pelo fato de que a empresa vencedora do certame será responsável por operar em todos esses setores durante a execução dos serviços no HCE; e

b) alega que, por se tratar de um contrato amplo, abrangendo diversas demandas em diferentes campos de atuação, é fundamental que as empresas possuam as habilidades necessárias, conforme já praticado em outros Hospitais das Forças Armadas e em instituições Federais, Estaduais e Municipais. Portanto, a solicitação de habilitação técnica qualificada no processo assegura a contratação de uma empresa com experiência comprovada, evitando a seleção de empresas inexperientes para atuar no maior Hospital Militar da América Latina.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 5):

a) alega que a exigência não engloba a inscrição concomitante nos três Conselhos (CREA/CAU/CRT) e que a licitante poderia, alternativamente, ter uma das três inscrições; e

b) ressalta que tais cargos só podem ser exercidos por especialistas devidamente registrados, transcrevendo excerto de Parecer Jurídico que assim diz:

disposição contendo a obrigatoriedade de que nos editais de licitação conste a exigência de registro nos órgãos de classe está presente no art. 30, inciso I, da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993

(...) Desta forma, considerando, ainda as previsões dos artigos 170, parágrafo único e 5º XII, da Constituição Federal, podemos concluir que o artigo 30, I, da Lei 8.666/93 apenas pode ser aplicado quando houver lei que restrinja o livre exercício de alguma atividade, que é o caso da atividade de engenheiro, arquiteto e agrônomo, os quais, por força de lei (Lei 5.194/66), devem ser registrados no Conselho de Classe específico, qual seja o CREA.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p. 6):

a) *sustenta que a posse do registro no CREA por si só não é suficiente e que é imperativo que a empresa, além desse registro, demonstre a presença de profissionais responsáveis nas áreas de Engenharia Elétrica, de Telecomunicações Mecânica Química e de Segurança do Trabalho, em seu corpo técnico, devidamente habilitados a atuar nessas áreas, acrescentando que tal exigência é justificada pelo fato de que a empresa vencedora do certame será responsável por operar em todos esses setores durante a execução dos serviços no HCE; e*

b) *alega que, por se tratar de um contrato amplo, abrangendo diversas demandas em diferentes campos de atuação, é fundamental que as empresas possuam as habilidades necessárias, conforme já praticado em outros Hospitais das Forças Armadas e em instituições Federais, Estaduais e Municipais. Portanto, a solicitação de habilitação técnica qualificada no processo assegura a contratação de uma empresa com experiência comprovada, evitando a seleção de empresas inexperientes para atuar no maior Hospital Militar da América Latina.*

Análise:

74. *Inicialmente, cumpre ressaltar que o objeto deste item da audiência não foi a exigência de inscrição/registo junto a três Conselhos Profissionais (CREA/CAU/CRT), uma vez que, em resposta à oitiva, a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro esclareceu que bastaria o registro em uma das entidades acima relacionadas, o que a AudContratações entendeu ser suficiente para afastar a restrição à competitividade.*

75. *Contudo, a jurisprudência do TCU considera que a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação, sendo possível citar, nesse sentido, o Acórdão 3334/2015-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes.*

76. *O objeto do certame em questão consiste na contratação de serviços contínuos de manutenção predial, cabendo, portanto, considerar desarrazoada a exigência alternativa de registro no CAU ou no CRT, pois a atividade preponderante da contratação é considerada um serviço de engenharia, cabendo considerar suficiente e necessário o registro da empresa no CREA.*

77. *Não obstante, o edital também exige que seja demonstrada a atuação em diversos ramos de atividade (arquitetura/engenharia civil, elétrica, telecomunicações, mecânica, química e segurança do trabalho), regra que, além de não ter amparo legal, poderá restringir severamente a competitividade do certame.*

78. *Enfatiza-se, mais uma vez, que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme o art. 30, II, da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 263, o que não foi demonstrado pela Unidade Jurisdicionada e caracteriza uma irregularidade.*

79. *Considerando que os responsáveis não lograram êxito em afastar suas participações na elaboração do edital e Termo de Referência que continham a irregularidade, devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas.*

Item 89.5.i): ausência de estudos que dessem amparo à definição de 80 postos de trabalho, conforme item 8.16 do termo de referência do edital, em afronta ao art. 7º, inciso V, da Instrução

Normativa Seges/ME 40/2020, que estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve conter “estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte”

Responsável: Klauber Rogério Candian, ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta: assinou o edital do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Responsáveis: Bruno Santos da Silva, Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta Ferreira e Ângelo Dutra, integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico 68/2022. Conduta: elaboraram o Termo de Referência do Pregão 68/2022 contendo a irregularidade.

Razões de justificativa do responsável Klauber Rogério Candian (peça 81, p. 15):

a) a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro somente materializou a demanda do Hospital Central do Exército, licitando o solicitado para atingir a expectativa almejada por aquele nosocômio, conforme consta na documentação anexa (DIEx 146-SALC/Divisão Administrativa/Dpt Adm, de 10 de março de 2023, do Diretor do HCE e na Planilha com quantitativo de pessoal a ser contratado).

Razões de justificativa do responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 4):

a) alega que a Comissão somente buscou materializar as necessidades relatadas pelo requisitante, o Hospital Central do Exército, por meio da Subdivisão de Serviços de Engenharia, anexando cópia de documento elaborado pelo HCE, contendo a discriminação dos postos; e

b) a Base tem como missão a consolidação das demandas encaminhadas pelas diversas OMS. Nesse sentido, não cabe à Base o levantamento da necessidade em si e sim ao Hospital Central do Exército, órgão que nesse caso foi o demandante dos serviços em questão. Dessa forma, esta Comissão somente buscou materializar as necessidades relatadas pelo requisitante, por meio da Subdivisão de Serviços de Engenharia, conforme documentação anexada.

Razões de justificativa da responsável Mariana Soares Pereira Souza (peça 83, p. 4):

a) alega que a Comissão somente buscou materializar as necessidades relatadas pelo requisitante, o Hospital Central do Exército, por meio da Subdivisão de Serviços de Engenharia, anexando cópia de documento elaborado pelo HCE, contendo a discriminação dos postos; e

b) a Base tem como missão a consolidação das demandas encaminhadas pelas diversas OMS. Nesse sentido, não cabe à Base o levantamento da necessidade em si e sim ao Hospital Central do Exército, órgão que nesse caso foi o demandante dos serviços em questão. Dessa forma, esta Comissão somente buscou materializar as necessidades relatadas pelo requisitante, por meio da Subdivisão de Serviços de Engenharia, conforme documentação anexada.

Razões de justificativa do responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 2):

a) a missão precípua da Base é realizar os processos licitatórios para aquisição de material e contratação de serviços das Organizações Militares de Saúde situadas na Guarnição do Rio de Janeiro, Niterói e Resende, de forma centralizada com vistas à racionalização administrativa. A Comissão somente buscou atender as necessidades solicitadas pelo requisitante, o Hospital Central do Exército; e

b) a Administração envidou esforços para ampliar a participação de empresas no certame, uma vez que foi observado o princípio da ampla concorrência, possibilitando um número maior de empresas participantes, sendo que nenhuma das empresas participantes do pregão foi inabilitada pela falta de registro nos três conselhos conjuntamente. Tendo em vista que é de conhecimento desta organização militar que a inscrição no CREA bastaria para o tipo da habilitação necessária com base no objeto licitado, por ser obrigatório por lei para empresas que implementam serviços ou obras nas áreas da engenharia, agronomia e demais atividades regulamentadas pelo conselho. O mesmo raciocínio serve para os outros conselhos previstos no edital, já que certas atividades são conduzidas por Arquitetos e/ou Técnicos, respectivamente registros no CAU/CRT por

parte da empresa. Por isso, o registro tão somente no CREA seria suficiente. Restando, opcionalmente os demais registros com fulcro no objetivo de atingir um maior número de licitantes.

Razões de justificativa do responsável Diogo Pimenta Ferreira (peça 86, p.3):

a) alega que a Comissão somente buscou materializar as necessidades relatadas pelo requisitante, o Hospital Central do Exército, por meio da Subdivisão de Serviços de Engenharia, anexando cópia de documento elaborado pelo HCE, contendo a discriminação dos postos; e

b) a Base tem como missão a consolidação das demandas encaminhadas pelas diversas OMS. Nesse sentido, não cabe à Base o levantamento da necessidade em si e sim ao Hospital Central do Exército, órgão que nesse caso foi o demandante dos serviços em questão. Dessa forma, esta Comissão somente buscou materializar as necessidades relatadas pelo requisitante, por meio da Subdivisão de Serviços de Engenharia, conforme documentação anexada.

Análise:

80. Evidencia-se, nas respostas apresentadas pelos responsáveis e no documento assinado pelo HCE, que a demanda por oitenta postos de trabalho partiu do Hospital Central do Exército, tendo a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro consolidado a solicitação feita.

81. Compreende-se a complexa tarefa atribuída à Base de realizar os procedimentos licitatórios das nove organizações militares de saúde do Rio de Janeiro. Contudo, infere-se que o objetivo da centralização das licitações foi o incremento na qualidade dos procedimentos e não a piora.

82. Em tese, a unidade destacada para realizar a tarefa de estar à frente das licitações de diversas unidades deveria ter conhecimento técnico suficiente para identificar possíveis falhas nas demandas realizadas pelas unidades.

83. Não se pode aceitar que a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro seja uma mera “coletadora e organizadora” das demandas de bens e serviços das OMS localizadas no Rio de Janeiro. Seu papel é bem mais amplo que esse, cabendo à unidade coordenadora o papel de orientar, corrigir, devolver documentos desconformes com a legislação e a jurisprudência do TCU, entre outras.

84. O art. 7º, inciso V, da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve conter “estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. Desse modo, caberia à Base, em seu papel de coordenar os processos licitatórios das Organizações Militares de Saúde do Rio de Janeiro, exigir de cada unidade demandante, a apresentação das memórias de cálculo e documentos que dão suporte à demanda, em observância à legislação vigente e à jurisprudência do TCU.

85. Desse modo, será proposta a rejeição das justificativas, eis que caracterizado o descumprimento à IN Seges/ME 40/2020 e considerando que os argumentos apresentados pelos responsáveis não são capazes de isentá-los da participação na irregularidade.

Item 89.7.a): exigência, para fins de qualificação técnica, dos registros relacionados nos itens 5.1.3 e 5.1.4 do Edital e itens 25.3.1.7 e 25.3.1.8 do Termo de Referência (CBMERJ e Riolut/GEM), uma vez que, de forma a ampliar a competitividade, deveria ser cobrado apenas para a execução contratual

Item 89.7.b): exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do Edital e itens 24.3.4 e 25.3.2 do Termo de Referência), considerando que, no âmbito do TC 004.520/2022-0, foi registrado que os Decretos 14.741, de 22/4/1996, e 24.029, de 16/3/2004, ambos da Prefeitura do Rio de Janeiro, indicados pelo HGerJ como fundamentação legal para a exigência, não justificam tal exigência e, ainda, que a comprovação da capacidade técnico operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, demonstrando, de forma inequívoca, que a execução dos serviços em prédios tombados ou históricos envolve complexidade técnica que afastaria

a capacidade para prestação dos serviços por empresas que somente tenham executado esses mesmos serviços em prédios “comuns” [Clique aqui para digitar texto.](#)

Item 89.7.c): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência no gerenciamento de contas de energia (item 25.3.2.iii do Termo de Referência), uma vez que gerenciar contas de luz e apresentar estudos que permitam a redução do consumo de luz são atividades acessórias e extrapolam o objeto do PE 68/2022, e considerando, ainda, que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263

Item 89.7.d): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na limpeza de fossas com utilização de equipamento de jato d'água de alta pressão e equipamento de sucção (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do edital e itens 24.3.4 e 25.3.2.iv do Termo de Referência), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, e que o edital admite a subcontratação (item 15 do Termo de Referência)

Item 89.7.e): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na implementação e/ou operação de Sistema de Gerenciamento de Manutenção (SGM) que contemple, no mínimo, três índices de Classe Mundial de Manutenção (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do Edital e item 25.3.2.xi do Termo de Referência), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263

Item 89.7.f): exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na manutenção de gases medicinais, com ar comprimido, oxigênio, vácuo e óxido nitroso (itens 5.1.5.1.M e 5.1.6.1 do Edital e item 25.3.2 do Termo de Referência), considerando que a comprovação da capacidade técnico operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, e que o edital admite a subcontratação (item 15 do Termo de Referência) [Clique aqui para digitar texto.](#)

Item 89.7.g): exigência, para fins de qualificação técnica, de demonstração de atuação nos ramos de elétrica, telecomunicações, mecânica, química e segurança do trabalho (itens 5.1.2 e 5.1.6.1 do Edital), uma vez que o registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA é suficiente para demonstrar a sua aptidão nos referidos ramos

Responsável: Luan Augusto Costa Martins, chefe da Seção de Licitações e Contratos da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro. Conduta do responsável: elaborou o Edital contendo as irregularidades.

Razões de justificativa do responsável Luan Augusto Costa Martins (peça 85):

a) ressalta que esteve à frente da Divisão de Licitações e Contratos até 17 de abril de 2023, quando foi desligado da Base, por motivo de deferimento do pedido de transferência para o 9º Grupamento Logístico, sediando na Guarnição de Campo Grande - MS, por interesse próprio por acompanhamento de cônjuge militar, conforme Aditamento da DECEM 2F ao Boletim do DGP, publicado em 24 de março de 2023;

b) afirma que não participou da fase de divulgação e que não teve contato com o processo de contratação, a partir da data de seu desligamento, o qual ainda se encontrava na fase interna, sendo seu último despacho no processo o envio para apreciação jurídica da CJTJ em atenção à NOTA 00161/2022/ADV/E-CJU/SCOMICGU/AGU, de 11 de dezembro de 2021, conforme páginas 197 e 198 dos autos;

c) destaca que, à época da confecção da documentação interna do Pregão 68/2022 pela Equipe de Planejamento da Contratação, ocupava a Chefia da Divisão de Licitações e Contratos,

unidade responsável pelo recebimento da documentação interna das Equipes de Planejamento (Termo de Referência, ETP, Pesquisa de Preços e documentação de formalização da demanda, mapa de gerenciamento de risco, dentre outros), montagem dos Editais e anexos, como ata de registro de preço e minuta do contrato, bem como outros documentos específicos relacionados à disputa do certame;

d) enfatiza que, após a confecção dos Editais e anexos, a Divisão era responsável pela divulgação no DOU e no Portal Comprasnet, para garantir a publicidade dos atos e a condução do certame, até a assinatura da ata e/ou contrato, acrescentando que toda a gestão (fase de execução contratual) e as tomadas de decisão no âmbito dos contratos ocorrem em uma Seção específica de contratos, ligada diretamente ao Comando da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro;

e) reforça que a Divisão de Licitações e Contratos não figurava como determinante nas decisões relativas aos contratos tomados pela Base e que, para o Pregão Eletrônico 68/2022 somente fez a montagem da documentação necessária para figurar a "regra do logo" e subsidiar a disputa, como a estipulação de data e horário da competição, modelo da disputa aberto ou fechado, valor de intervalo de cada lance, prazos para intenção de recurso, esclarecimento e impugnação, explicando que, essa confecção inicial, realizada na sua gestão, foi extraída nos modelos disponíveis a época no sítio eletrônico da Advocacia Geral da União (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>), já que os modelos contêm as referências que orientam a manter a regularidade dos textos finais, a fim de conferir segurança e celeridade da análise jurídica da AGU;

f) informa que, diante da complexidade do objeto da licitação, não foi possível identificar qualquer irregularidade no inteiro teor da documentação apresentada pela Equipe de Planejamento da Contratação, já que a equipe foi a responsável por se aprofundar no assunto e chegar à melhor solução aplicada ao problema de manutenção predial no Hospital, de acordo com a legislação em vigor, enfatizando a importância dada ao objeto da licitação que iria atender as demandas complexas do Hospital Central do Exército, que é referência no atendimento e pesquisa dentro do Exército Brasileiro, atendendo diversos casos clínicos e emergenciais complexos oriundos de diversas regiões do Brasil, o que aumentou a necessidade de robustecer o processo para garantir uma boa contratação;

g) alega que confiou e acreditou que as exigências de qualificações técnicas apresentadas pela Equipe de Planejamento da Contratação eram condizentes com a legislação, uma vez que devido à complexidade do objeto, as consequências para a saúde dos pacientes e a preservação das estruturas do Hospital no suporte a vida ressaltando que a equipe de Planejamento da Contratação foi a responsável pelo o estudo, retificação e atualização dos documentos da fase interna (Termo de Referência, ETP, Pesquisa de Preços e documentação de formalização da demanda, mapa de gerenciamento de risco, dentre outros) e também quanto aos aspectos referentes a Lei 8.666/1993, Súmulas e Orientações Normativas que estavam em vigor;

h) salienta que, devido ao volume de processos licitatórios conduzidos pela Base, relativos à aquisição de medicamentos, ambulância de UTI, viaturas administrativas, materiais para cirurgia, materiais para assepsia, equipamentos complexos de imagem, mesas cirúrgicas, diversos materiais médicos hospitalares, equipamentos odontológicos, materiais de suporte de vida, serviço de coleta de lixo hospitalar, serviços de outsourcing, serviço de limpeza técnica, dentre outros, que atendem os nove hospitais militares da 1ª Região Militar, quais sejam: Hospital Central do Exército, Hospital Geral do Rio de Janeiro, Hospital Militar de Resende, Policlínica Militar do Rio de Janeiro, Policlínica Militar da Praia Vermelha, Odontoclínica Central do Exército, Policlínica Militar de Niterói, Laboratório Químico-Farmacêutico do Exército e Instituto de Biologia do Exército, unidades que atendem diariamente diversos militares e seus dependentes, torna-se difícil a avaliação detalhada de cada processo devido a variedade de processos e suas particularidades;

i) alega que, particularmente, no Pregão Eletrônico 68/2022, que trata sobre manutenção predial, não detinha os requisitos técnicos para a avaliação completa do objeto complexo do certame

que envolvia a manutenção de toda a estrutura do Hospital, já que não conta com formação em engenharia civil e/ou arquitetura, reforçando que confiou no estudo desenvolvido pela Equipe de Planejamento da Contratação e que qualquer militar exercendo a sua função, com a mesma formação, em um certame desse porte, agiria da mesma forma;

j) explica que buscou apoio junto ao 5º Grupamento de Engenharia, Unidade do Exército responsável pela condução de obras e serviços de engenharia, para solicitar apoio técnico na avaliação do edital, termo de referência, precificação da licitação, exigências técnicas, escopo do serviço, fiscalização do contrato e os insumos necessários para o serviço, conforme DIEx 59-Sec Licit/Cmdo, de 21 de março de 2023 e DIEx 65-Sec Licit/Cmdo, de 29 de março de 2023, em que foi determinada a retirada de itens para resultar no redução do valor estimado da licitação, tais documentos foram anexados nestas razões de justificativa; e

k) ao final, requer que seja reconhecida a ausência de conduta e nexo de causalidade apresentado na Matriz de Responsabilização e, de maneira subsidiária, a excludente de culpabilidade por ausência da potencial consciência da irregularidade.

Análise

86. Inicialmente, cumpre destacar que a sessão de abertura da sessão pública do Pregão Eletrônico 68/2022 ocorreu em 17/5/2023, conforme edital anexado à peça 4. Desse modo, ainda que diversos atos tenham sido praticados após o desligamento do responsável da Seção de Licitações e Contratos, não há dúvida quanto à sua participação na elaboração do edital do certame, que inclusive contou com a sua assinatura.

87. As irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico 68/2022, que repetiu regras consideradas indevidas pelo TCU mediante o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, Ministro-Relator Vital do Rego, constavam de documentos elaborados na fase interna do certame: Edital, Termo de Referência e Estudos Técnicos Preliminares.

88. O então chefe da Divisão de Licitações e Contratos alega que a unidade por ele comandada não figurava como determinante nas decisões relativas aos contratos firmados pela Base, que acreditou que as exigências de qualificações técnicas apresentadas pela Equipe de Planejamento da Contratação eram condizentes com a legislação, que havia grande volume de processos licitatórios conduzidos pela Base, que não detinha os requisitos técnicos para a avaliação completa do objeto complexo do certame que envolvia a manutenção de toda a estrutura do Hospital e que buscou apoio junto ao 5º Grupamento de Engenharia, Unidade do Exército responsável pela condução de obras e serviços de engenharia.

89. As alegações do responsável, apesar de aparentemente verossímeis, não merecem ser acolhidas.

90. O gestor público não pode se eximir de suas responsabilidades por ter ‘confiado’ nas informações prestadas por outra unidade, por excesso de trabalho ou por não deter conhecimento técnico para a avaliação de documentos que levariam a sua assinatura, e, conseqüentemente, eram de sua responsabilidade.

91. As irregularidades identificadas pelo TCU, em sua maioria, estão relacionadas à inserção de exigências de qualificação técnica que são relativas a serviços acessórios, simples e que poderiam ser subcontratadas. Ou seja, as falhas constatadas no certame não eram relacionadas a serviços de engenharia, mas à não aplicação correta da legislação aplicável à matéria. Na condição de chefe da Divisão de Licitações e Contratos, era esperado que o responsável detivesse conhecimento do assunto, bem como da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

92. No caso concreto, o atendimento das orientações normativas e da jurisprudência do TCU era ainda mais fácil, tendo em vista que o PE 68/2022 foi aberto justamente em razão das irregularidades apontadas pelo TCU nos certames anteriores (PE HCE 95/2021 e PE HGeRJ 50/2021). Em outras palavras, bastaria os gestores estarem atentos para não repetirem as irregularidades identificadas nos certames anteriores.

93. Em que pese o TCU ser sensível às dificuldades enfrentadas pelo agente público no desempenho de suas atividades laborais, caberia ao agente público, responsável por chefiar a Divisão de Licitações e Contrato, garantir o cumprimento das normas vigentes e das orientações emanadas por esta Corte de Contas, e não somente atuar como coadjuvante da condução do certame.

94. Apenas a título de exemplificação, não parece razoável que um médico, após prescrever um tratamento ou medicação errada, alegar excesso de trabalho. Do mesmo modo, um engenheiro não pode alegar que “confiou” em outro setor ou profissionais e assinou um projeto de cálculo estrutural contendo erros, que poderia vir a colocar a integridade de sua edificação em risco.

95. Destarte, será proposta a rejeição das razões de justificativa do responsável.

Outras considerações dos responsáveis

Responsável Klauber Rogério Candian (peça 81):

a) alega que o objetivo desta representação é verificar a possível repetição de irregularidades apontadas no Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, examinadas no TC 004.520/2022-0, ressaltando que a determinação quanto à não prorrogação do contrato celebrado originado do Pregão Eletrônico 95/2021 foi cumprida (peça 81, p. 1-2);

b) insiste que as determinações contidas no Acórdão 2.783/2022-TCU-Plenário, quanto à não prorrogação do Contrato decorrente do PE 95/2021, ou a sua manutenção somente até a conclusão de nova licitação com o mesmo objeto, foram cumpridas, o que levou à realização do Pregão Eletrônico 68/2022 (peça 81, p. 3);

c) explica o PE 95/2021 não possui vínculo algum com a gestão da Base Administrativa, eis que os atos administrativos da Base e do Hospital Central do Exército não se confundem, pois são Unidades distintas, com autonomia administrativa e ordenadores de despesas distintos; (peça 81, p. 3);

d) esclarece que o PE 68/2022, objeto da presente audiência, foi a primeira licitação conduzida pela Base Administrativa com a finalidade de atender as demandas de manutenção predial do HCE. Contudo, o PE 95/2021 não foi realizado pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, mas pelo HCE. Sendo assim, não teria responsabilidade e/ou competência sobre aquele procedimento licitatório, cujas decisões e outras pautas não participara (peça 81, p. 3);

e) aduz que se a verificação do objeto presente neste TC servirá de base para verificar o cumprimento das determinações, como se extrai da análise feita pela Unidade Técnica (“as conclusões advindas da presente representação permitirão verificar o cumprimento ou não da determinação contida no item 1.9 do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário”), o objetivo foi alcançado e a presente representação merece arquivamento por alcance da finalidade (peça 81, p. 3);

f) sustenta que foram apontadas 10 irregularidades no PE 95/2021, mas somente uma foi mantida no PE 68/2022 (peça 81, p. 4);

g) afirma que, embora a equipe de planejamento possa ter inserido no Pregão 68/2022 regras aparentemente restritivas, é a primeira licitação realizada pela equipe da Base para o HCE, após a prolação do Acórdão. Desse modo, no bojo do objeto da presente Representação, cujo intuito é verificar o cumprimento do item 1.9 do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, não se caracteriza a repetição, pois foi a primeira vez que o serviço de manutenção predial para o HCE foi elaborado pela Base Administrativa (peça 81, p. 5);

h) a título de demonstração de boa-fé, ressalta que cada exigência indicada como irregularidade foi devidamente motivada nos processos licitatórios com objetos voltados para área de manutenção predial. Não obstante, naquelas circunstâncias, diante da necessidade de cumprir prazos exíguos inerentes às metas de gestão orçamentária, ao próprio monitoramento do TCU e, por verificar a incidência de qualificações técnicas similares em licitações com objetos envolvendo manutenção predial, considerou estar agindo dentro do revestimento da licitude (peça 81, p. 5);

i) transcreve trecho do voto condutor do Acórdão 2.076/2023-TCU-Plenário, Ministro-Relator Jorge de Oliveira, proferido no âmbito do TC 019.634/2023-4 (peça 81, p. 6):

18. Mesmo assim, ao contrário da unidade técnica, não vislumbro na repetição dos problemas uma intenção deliberada dos agentes envolvidos em descumprir as determinações desta Corte de

Contas, mas uma forma peculiar - e inadequada - de analisar a matéria. Ilustro essa percepção com um exemplo.

19. No caso da exigência de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado o Tribunal condenou, no Acórdão 2659/2022-TCU-Plenário, a adoção desse critério de habilitação técnica "sem justificativas que demonstrem ser essencial para a prestação dos serviços licitados". Mesmo assim, na nova fase do certame, o HGeRJ repetiu a exigência, mas, dessa vez, a fez acompanhar de uma série de arrazoados que, do seu ponto de vista, justificariam a medida.

20. A justificativa foi completamente rechaçada pela análise da AudContratações, tendo ficado evidente que o Hospital sequer foi capaz de demonstrar que o único prédio antigo que possui é tombado, que constitui parcela relevante dos serviços ou que sua manutenção requer capacitação extraordinária, principalmente em uma cidade como o Rio de Janeiro, onde não é raro as edificações possuírem mais de 100 anos.

21. Esse comportamento, de reproduzir exigências já condenadas pelo Tribunal, mas agora acompanhados por uma tentativa de fundamentação técnica, se repetiu em quase todos os casos. Assim, apesar de considerar que a unidade jurisdicionada precisa aprimorar suas análises e estudos, não vejo, por enquanto, motivo suficiente para promover a audiência de seus gestores.

22. Em relação às irregularidades apontadas no pregão anterior e repetidas no atual, entendo que não subsistem mais dúvidas quanto à sua inadequação. Assim, ao contrário da proposta da AudContratações, entendo que essas questões não precisam mais ser submetidas aos comentários do HGeRJ, cabendo, nesta fase processual, dar ciência de sua ocorrência à unidade jurisdicionada, para que não sejam mais reproduzidos nos editais dos futuros certames, sob pena, agora sim, de responsabilização dos agentes envolvidos.

j) defende que, no mencionado voto, a responsabilização viria apenas em editais FUTUROS, claro, desde que fossem repetidas as irregularidades, o que não se aplica ao edital em análise, visto que, depois do Edital do HGeRJ, a Base não realizou procedimento licitatório em matéria de Manutenção Predial (peça 81, p. 7);

k) explica que a cronologia dos editais demonstra a ordem em que os certames foram lançados (PE 68/2022 e PE 69/2022, correspondendo respectivamente ao HCE e ao HGeRJ. Tal precedente é crucial para embasar a argumentação de que a situação em tela segue uma lógica semelhante e justifica análise análoga dos objetos em pauta, qual seja Manutenção Predial Hospitalar, PE 68/2022 e PE 69/2022 (peça 81, p. 7);

l) destaca que o Pregão do HCE, PE 68/2022, foi homologado em 22 de maio de 2023, antes do Pregão do HGeRJ, PE 69/2022, homologado em 13 de julho de 2023, razão pela qual, esse lapso temporal, aliado ao precedente supramencionado, atrai por analogia a importância de se aplicar ao PE 68/2022 entendimento similar ao PE 69/2022 (peça 81, p. 7);

m) requer, diante do exposto, visando o aprimoramento da Base, e conforme os princípios da boa-fé objetiva, cooperação, economicidade, eficiência, que utilize como analogia o entendimento adotado pelo Acórdão 2076/2023-TCU-Plenário, na intenção de não incorrer em decisões assimétricas. Tal decisão permite o avanço rumo ao aprimoramento da gestão dos processos pela Base e, assim, corrigir e elaborar nova licitação, livre de todos os apontamentos realizados pela Unidade Técnica, certos de que a Organização Militar está tomando todas as medidas necessárias para corrigir tempestivamente as irregularidades apontadas pelo TCU e garante a transparência e a eficiência da gestão pública (peça 81, p. 7);

n) requer que, no exame das razões de justificativas, sejam considerados os seguintes argumentos: que o certame contou com treze empresas participantes, em termos concretos, não havendo prejuízo à competitividade, que o Pregão 68/2022 foi mais econômico que o PE 95/2021, que as três empresas inabilitadas incorreram no descumprimento de outras condições do edital, além das impugnadas neste processo, que caso o edital não contivesse as irregularidades apontadas, o resultado, levando-se em conta apenas o universo das empresas que participaram do certame, não seria diferente e que nenhuma empresa foi desclassificada exclusivamente pelos apontamentos indicados como restritivos por essa Corte de Contas (peça 81, p. 7);

o) menciona o enunciado extraído da jurisprudência sistematizada do TCU, no Acórdão 2.529/2021-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carreiro, publicado no Boletim de Jurisprudência 378/2021, que “o postulado que veda a restrição da competitividade não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas” (peça 81, p. 7);

p) cita, ainda, o enunciado lançado no Acórdão 2.066/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman, que declara que “a hipótese de restrição à competitividade não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica, deve levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo à competitividade do certame” (in Informativo de Licitações e Contratos 299/2016);

q) insiste que as cláusulas tidas como restritivas efetivamente não tiveram o condão de serem determinantes para a inabilitação dos licitantes ou de frustrar o caráter competitivo do certame e requer, por continência, que seja espelhada a decisão efetuada no âmbito do PE 69/2022 na análise do PE 68/2022, por conter oportunidade de melhoria e aperfeiçoamento da gestão interna (peça 81, p. 8);

r) reitera que o PE 68/2022 foi a primeira licitação de manutenção predial do Hospital Central do Exército elaborada pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, e que os atos responsáveis pela homologação do PE 95/2021 – UASG 160322, não se confundem com as ações da Base. Nesse cenário, a Resolução 191, de 21 de junho de 2006 do TCU, inciso XX, define continência como: ‘quando, entre dois ou mais processos, as partes forem as mesmas, seus objetos forem comuns, total ou parcialmente, e um deles for de maior abrangência que o outro’; solicitando a possibilidade de que o PE 68/2022 seja atraído e julgado em continência com PE 69/2022, de modo que a decisão seja uniforme (peça 81, p. 8);

s) salienta que a previsão orçamentária destinada à contratação do processo licitatório em questão, no exercício de 2022, foi no montante de R\$ 16.500.000,00, contudo, não foram poupados esforços para preservar o erário e reduzir o valor total da contratação, de modo que a contratação foi homologada no valor de R\$ 12.650.808,72, consubstanciando a busca pela economicidade e fim público (peça 81, p. 8);

t) explica que não foram consideradas, pela AudContratações, suas respostas à Construção Participativa das Deliberações, repetindo os esclarecimentos prestados anteriormente, mediante o Ofício 12, que demonstram as boas intenções da administração da Base:

‘11. Diversas ações estão sendo instituídas para prevenir os indícios de irregularidades apontados por esta Corte de Contas, dentre as quais, cabe destacar a criação da Seção de Planejamento da Contratação, que possui como principal finalidade o planejamento das contratações e promoção da integração entre a Base e as Organizações Militares de Saúde (OMS). Dentre as atividades desempenhadas por essa seção, destacam-se a precificação e a confecção da documentação da fase interna dos processos licitatórios e contratações diretas.

12. Nesta senda, na fase de precificação, a Seção de Planejamento convoca os demandantes do objeto, possuidores das devidas capacitações técnicas necessárias, a fim de auxiliar na confecção da pesquisa de preço, com o intuito de mitigar possíveis ocorrências de sobrepreço, médias impraticáveis, itens diferentes sendo comparados na composição da média, além da integralidade no cumprimento das determinações legais da IN no 65, de 7 de julho de 2021 e IN n' 73, de 5 de agosto de 2020. Desta forma, habilitados tecnicamente a avaliar as soluções disponíveis no mercado, esses militares são submetidos ao treinamento destinado a especialização na atividade de Pesquisa de Preços. Assim, acredita-se que união da capacitação técnica à boas práticas da Administração Pública garantem melhores resultados nessa precíua fase da contratação.

13. Ainda, na fase de planejamento, é realizada operação em conjunto com as OMS a fim de proceder a confecção da documentação da fase interna, bem como definição final do objeto, elaboração da descrição como um todo e metodologias para análise da base de cálculo para as quantidades.

14. Ademais, esta Administração tem buscado ampliar a capacitação dos militares integrantes, por meio de cursos extensivos e intensivos, principalmente nas matérias que envolvem a contratação

de pessoa jurídica de direito privado para prestação dos serviços de manutenção predial e assuntos direcionados para licitações e contratos.

15. Busca-se, também, ampliação na transparência e objetividade na avaliação dos critérios. Neste sentido, estabelecer critérios claros e objetivos para a avaliação das propostas, com sistema de pontuação que leve em consideração aspectos técnicos, de custo e de qualidade, bem como ampliação da revisão da publicidade de cada documentação integrante dos processos licitatórios.

16. Ainda neste sentido, esta Base tem buscado implementar a revisão periódica e independente dos processos de contratação, a fim de identificar e corrigir quaisquer desvios, de modo preliminar, evitando divulgação, adjudicação e homologação de certames defeituosos, assim, impedindo a reincidência de óbices.

17. Acrescenta-se que, com o intuito de atingir maiores objetivos, em específico, nos critérios de prevenção de vícios referentes às contratações de manutenção predial preventiva e corretiva dos hospitais, esta Administração incorporou em seu quadro efetivo um militar oficial técnico com graduação em engenharia civil, o qual iniciou suas atividades no mês de abril do corrente ano. Contudo, apesar de atender aos critérios técnicos para ingressar na respectiva função, o referido militar possui inexperiência nas matérias de Direito Público, principalmente, envolvendo licitações e contratos, bem como estreiteza com os sistemas de acesso que envolvem essa respectiva matéria (SIASG, SIAFI, SICAF, ETP DIGITAL, Compras 4.0, dentre outros), tendo em vista sua recente incorporação. Todavia tem-se buscado capacitá-lo para ampliar a utilização de seus conhecimentos técnicos nos ramos dos processos licitatórios.

18. Neste escopo, apesar da inexperiência, busca-se apresentar notável melhoria processual atingida no PE 68/2022 quando comparado com o PE 95/2021, substancialmente, no conteúdo apresentado no Estudo Técnico Preliminar, elaborado em 24 de maio de 2023, após atendimento às adequações de melhoria do Parecer no 00258120231ADV/ECJU/SCOM/CGU/AGU, sendo este marco inicial da participação ativa do engenheiro civil nos atos desta Administração Pública. Inclusive, ressalta-se que o militar engenheiro supramencionado é integrante da Seção de Planejamento supramencionada.

19. Sobre a relação custo-benefício, torna-se importante elencar que o preço final decorrente do Pregão Eletrônico 68/2022 se mostra mais econômico que o anterior. Tal fato decorre, por exemplo, da preocupação da Administração em reduzir os postos de trabalho ao mínimo necessário para execução do objeto. Neste sentido, explica-se: enquanto a proposta vencedora do certame anterior PE 95/2021 desembolsava valor total de R\$ 13.080.000,00 para os serviços licitados, a assinatura do novo contrato importa em desembolsos totais de R\$ 12.650.808,72. Desta forma, nota-se a economia considerável em valores. [...]

u) alega que somente uma das irregularidades apontadas no TC 004.520/2022-0 foi mantida no PE 68/2022 (relativa à contratação dos serviços por postos de trabalho, em detrimento da forma que permita a mensuração por resultados para o pagamento da contratada, sem a apresentação das devidas justificativas), acrescentando que foi o primeiro pregão realizado pela unidade militar após a decisão do TCU (peça 81, p. 10);

v) destaca a higidez do processo licitatório relacionado ao PE 68/2022, bastando para tanto observar que os atores que participaram do certame não apresentaram qualquer manifestação de inconformidade em relação ao resultado, acrescentando que, na função de Ordenador de Despesas, se envolvia com diversas atividades inerentes à tomada de decisão, contudo eivado da necessidade de empregar o princípio da confiança, depositando a credibilidade em cada responsável por executar sua tarefa (peça 81, p. 16);

w) ressalta a necessidade de executar a missão da Base, de conduzir licitações extremamente técnicas cujas especificações são oriundas de profissionais de saúde altamente gabaritados e comprometidos com a atividade-fim de suas OMS (salvar/salvaguardar vidas), ao mesmo tempo em que precisa conduzir licitações sem infringir normas administrativas e princípios norteadores do direito administrativo (peça 81, p. 16);

x) explica que o HCE precisa garantir que as especificações de seus serviços sejam adequadas para atender às necessidades específicas do hospital, de forma a garantir a qualidade e a segurança dos serviços de saúde prestados à família militar. Por outro lado, a Base precisa conciliar

tais pressões e demandas com vistas a conduzir processos licitatórios em estreito cumprimento aos princípios norteadores do direito administrativo, como a isonomia, a competitividade e a economicidade (peça 81, p. 16);

y) para conciliar esses dois objetivos, a Base adota, dentre outras, as seguintes medidas: formação de equipe técnica multidisciplinar (conta-se com uma equipe técnica multidisciplinar, composta por profissionais de saúde, engenharia, administração e direito. Essa equipe é responsável por elaborar as especificações das licitações, de forma a garantir que elas sejam tecnicamente adequadas e atendam às normas administrativas), avaliação técnica (a Base realiza avaliação técnica das propostas apresentadas pelos licitantes e essa avaliação é realizada por uma comissão permanente de licitação, composta por profissionais qualificados e tem como objetivo garantir que a proposta mais vantajosa para o HCE seja selecionada) (peça 81, p. 15);

z) adicionalmente, informa que a Base também está investindo na capacitação de seus integrantes, para que possam ter melhor compreensão das normas administrativas e dos princípios norteadores do direito administrativo. Acredita-se que essa capacitação é essencial para garantir a condução de licitações mais eficientes e eficazes (peça 81, p. 15);

aa) deste modo, requer a excludente de culpabilidade, como supõe a matriz de responsabilização, por ausência de potencial conhecimento da ilicitude e solicita que seja reconhecida a quebra do nexo de causalidade, em razão da causa absolutamente independente (peça 81, p. 16);

bb) sustenta que não houve desclassificações exclusivamente vinculadas às exigências apontadas como irregulares, assim como é possível concluir que o resultado final do certame certamente se manteria, caso as irregularidades apontadas não existissem no processo (peça 81, p. 16); e

cc) ao final requer que seja dada como cumprida a decisão emanada no Acórdão 2659/2022-TCU-Plenário, item 1.9 e, por conseguinte, arquivamento da presente representação por ter cumprido o objetivo; que o PE 68/2022 seja julgado em continência com o PE 69/2022, a fim de não haver assimetria de decisões, haja vista a semelhança dos objetos, mesmas partes e causa de pedir; que seja analisado o Ofício 12, protocolado em resposta ao Ofício 43980/2023, que trata da Construção Participativa das Deliberações, cujo assunto é de extrema relevância ao deslinde das determinações; que sejam reconhecidos os avanços procedimentais relacionados à elaboração de processos licitatórios promovidos pela B Adm Cmpl Sau/RJ; que seja considerado que nenhuma das empresas licitantes foi desclassificada exclusivamente pelos pontos tidos como irregulares/restritivos, logo, o resultado do certame seria o mesmo; que seja considerada a complexidade do objeto, em função de sua dimensão; que as eventuais impropriedades que, no entendimento desse TCU, persistam, sejam consideradas como falhas de natureza formal, a serem sanadas em procedimentos licitatórios futuros, em um processo contínuo de aperfeiçoamento da gestão de contratações da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro (peça 81, p. 16).

Responsável Bruno Santos da Silva (peça 82, p. 1-2):

a) esclarece que todo o planejamento inserido no Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência foi conduzido pelo Presidente da Comissão de Licitações da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, que possuía o objetivo de descentralizar a prestação do serviço de manutenção predial para uma pessoa jurídica qualificada, capaz de atender com excelência as demandas peculiares do grande Hospital Central do Exército;

b) destacou que a missão atribuída à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro é realizar os processos de licitação, aquisição de material, contratação de serviços e pagamento das Organizações Militares de Saúde (OMS) situadas na Guarnição do Rio de Janeiro-RJ, Niterói-RJ e Resende-RJ, de forma centralizada com vistas à racionalização administrativa, harmonizando a situação contábil e patrimonial decorrente e contribuindo para atender os objetivos estratégicos do Exército;

c) explica que, conforme diretriz da unidade, os processos licitatórios são realizados tendo como subsídio o levantamento das necessidades pelas organizações militares de saúde que, baseadas em contratos anteriores e relatórios de consumo estimam as futuras necessidades, cabendo à Base alinhar com as demandas de outras Organizações Militares de Saúde, a fim de centralizar as necessidades existentes e prover maior eficiência e celeridade aos processos administrativos;

d) explica que o Pregão 95/2021, iniciado em julho de 2021, foi promovido pelo Hospital Central do Exército (UASG 160322), sem qualquer participação da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro à época;

e) no referido pregão, foram constatados pontos que, pela ausência de justificativa, tornaram-se irregularidades, que culminaram na anulação do processo. O Pregão 68/2022, o primeiro processo licitatório de manutenção predial realizado para o Hospital Central do Exército, promovido pela Base, teve como demandante o próprio HCE conforme documentação anexa, o qual foi responsável por encaminhar, baseado em seu contrato vigente, as estimativas de pessoal e demais detalhes técnicos para subsidiar a necessidade existente, inclusive com o comparecimento de membros do Hospital na Base para apoiar na elaboração de documentos inerentes ao certame;

f) explica que, quando da designação para elaboração do Estudo Técnico Preliminar, à época na condição de Aspirante a Oficial do Exército, recém-admitido no processo seletivo para Oficial Técnico Temporário, munido da documentação requisitória do Hospital, com prazo exíguo e com extrema urgência, em obediência a ordem emanada do superior hierárquico, assinou a documentação, destacando que, se houvesse dúvidas técnicas quanto à habilitação/qualificação por parte das empresas interessadas, as pessoas jurídicas participantes poderiam ter diligenciado os itens aqui apontados, bem como sobre dúvidas nas parcelas de maior relevância do certame, o que não ocorreu;

g) defende que todos os processos licitatórios são submetidos a fase de divulgação, na qual cada interessado possui o prazo de oito dias úteis para apresentar seus esclarecimentos e impugnação, assim como possuem também a faculdade de apresentar recursos sobre a decisão de julgamento da proposta. Assim, pode-se afirmar que foi possível, durante todo o andamento da licitação, que os participantes solicitassem a intervenção da equipe técnica de planejamento para dirimir eventuais indagações;

h) impugna, por quebra do nexo causal consignado na matriz de responsabilização, da conduta da comissão com o resultado do certame, alegando que o resultado final da licitação seria exatamente o mesmo, caso inexistissem as supostas irregularidades, de modo que a conduta da Comissão não se inseriu na linha de desdobramento natural do resultado final da licitação;

i) afirma que as empresas desclassificadas na fase de julgamento de proposta não preencheram requisitos do edital, sendo certo que os apontamentos realizados não foram preponderantes para formalizar o ato de desclassificação; e

j) conclui reiterando que todas as exigências foram um esforço conjunto da Comissão de Planejamento da Contratação e voltado ao atendimento das especificidades técnicas relatadas pelo HCE, solicitando que fosse considerada a causa supralegal de excludente de culpabilidade.

Responsável Ângelo Dutra (peça 84, p. 6-9):

a) alega que, após relato das respostas, faz-se necessário apontar que todo planejamento, inserido no Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, foi um trabalho multidisciplinar realizado pela Comissão, com o objetivo de descentralizar a prestação do serviço de manutenção predial para eventuais empresas capazes de atender com excelência as demandas peculiares do grande Hospital Central do Exército, bem como buscou justificar cada apontamento inserido no Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário — TC 004.520/2022-0, para atender aos critérios de motivação;

b) explica que a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de é uma Unidade Militar do Exército Brasileiro ativada em 1º de janeiro de 2020, pela Portaria 2.001, de 13 de dezembro de 2019, conforme Portaria 64-EME, de 8 de março de 2016. Desse modo, sua missão é a realização dos processos de licitação, aquisição de material, contratação de serviços e pagamento das

Organizações Militares de Saúde (OMS) situadas na Guarnição do Rio de Janeiro-RJ, Niterói-RJ e Resende-RJ, de forma centralizada e com vistas à racionalização administrativa, harmonizando a situação contábil e patrimonial decorrente é contribuindo para atender objetivos estratégicos do Exército;

c) enfatiza que são gerenciadas nove Organizações Militares de Saúde (três hospitais, três policlínicas, uma odontoclínica, um laboratório e um instituto de biologia), apresentando resumo das atividades exercidas por cada uma das nove OMS atendidas: Hospital Central do Exército (HCE), Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ), Hospital Militar de Resende (HMR), Policlínica Militar do Rio de Janeiro (PMR), Policlínica Militar da Praia Vermelha (PMPV), Policlínica Militar de Niterói (PMN), Odontoclínica Central do Exército (OCEx) e Instituto de Biologia do Exército (IBEx);

d) informa que a Base recebe toda a documentação necessária para definição do objeto e descrição da solução, por meio do ETP, Formalização da Demanda, Matriz de Gerenciamento de Riscos, Memória de Cálculo e Termo de Referência, com as especificações e decorrentes assinaturas das seções de todas OMS citadas, consequentemente, após receber todos documentos necessários, faz a consolidação e as adequações, no que couber, atinentes à formalidade da condução do osso licitatórios, sem adentrar nas especificações técnicas elaboradas pelos requisitantes;

e) esclarece que cada exigência incluída no Termo de Referência elaborado por esta Base e divulgado no Comprasnet, teve sua motivação incorporada no conteúdo apresentado pelo ETP e foram utilizados modelos de licitações similares que continham as mesmas exigências, assegurando que todas as licitações que envolvem manutenção predial possuem as mesmas exigências e que, com isso, buscou-se motivar a contratação de eventuais empresas que apresentassem documentações suficientes para assegurar uma boa prestação da execução do serviço no hospital;

f) destaca que, além da complexidade e da necessidade de se atender às demandas com a agilidade que o serviço de saúde requer, outro aspecto relevante é a necessidade de garantir que cada aquisição/contratação possua critérios qualitativos em paralelo com a busca pelo menor preço, destacando que a qualidade do material ou da prestação do serviço são quesitos almejados pela Administração Pública, em especial, visando à redução de óbices prejudiciais aos usuários do Sistema de Saúde do Exército Brasileiro;

g) garantiu que a preocupação na construção de cada certame se traduz no atendimento integral do usuário do Sistema de Saúde do Exército, que possui em sua maioria pacientes idosos e crianças, tendo em vista o alto custo do plano de saúde para esse público e que a 1ª Região Militar, Rio de Janeiro, possui o maior número de militares inativos e pensionistas, que se somam ao montante de todas as Regiões Militares do Brasil;

h) sustenta que, por se tratar de centralização de aquisição e contratação de serviços e materiais de aplicabilidade em Unidades Militares de Saúde, se faz a concretização dos objetivos e critérios específicos imprescindíveis ao bom cumprimento da assistência à saúde com o menor lapso temporal, contudo, apesar da grande responsabilidade enfrentada por uma Base recém criada, a Unidade está em processo de ampliação de conhecimento e que o PE 68/2022 — HCE foi a primeira licitação conduzida pela Base tendo em vista que PE 95/2021 foi exclusivamente conduzido pelo HCE;

i) reforça que, apesar da recente criação, a Base produz, anualmente, números superiores a setenta processos licitatórios, com objetos, características, aplicabilidade e necessidades extremamente distintas, em razão de sua missão, mencionando a existência de adversidades, decorrentes da extrema e ampla complexidade técnica exigida na elaboração de cada certame;

j) ressalta que o número de processos tende a aumentar a cada ano, à medida que novas aquisições e contratos migrem das OMS para a Base de Saúde, apesar de a unidade ainda se encontrar em processo de estruturação de metodologia de processos, composição de pessoal e distribuição de responsabilidades dentro do organograma de suas seções internas, explicando que a quantidade de cargos prevista para a unidade deveria ser 97 militares, no entanto, como a Base se encontra em fase de conclusão, possui atualmente apenas 70% do efetivo ideal;

k) esclarece que diversas ações estão sendo instituídas para prevenir os indícios de irregularidades apontados por esta Corte de Contas, dentre as quais, cabe destacar a criação da Seção de Planejamento da Contratação, que possui como principal finalidade o planejamento das contratações e promoção da integração entre a Base e as Organizações Militares de Saúde. Dentre as atividades desempenhadas por essa seção, destacam-se a precificação e a confecção da documentação da fase interna dos processos licitatórios e contratações diretas; e

l) ao final, requer o reconhecimento da excludente de culpabilidade e quebra do nexo de causalidade, assim como pelo reconhecimento da sua boa-fé e da ausência de prejuízo para o Erário, em virtude da maior vantajosidade quando comparado com o PE 95/2021, ressaltando que, além da necessidade da contratação, a Base estava enfrentando os prazos estipulados pela diretriz orçamentaria, com as metas da execução de cada fase da despesa, bem como a premência de celeridade de todo o processo.

Análise:

96. Em adição às respostas apresentadas para cada item da audiência, os responsáveis Klauber Rogério Candian (ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro), Bruno Santos Silva e Ângelo Dutra (integrantes da equipe que elaborou o Termo de Referência e Estudos Técnicos Preliminares do PE 68/2022), apresentaram alegações adicionais, que serão a seguir examinadas.

97. O ordenador de despesas da Base defende que o presente processo foi instaurado para verificar a possível repetição de irregularidades apontadas no Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, examinadas no TC 004.520/2022-0, ressaltando que a determinação quanto à não prorrogação do contrato celebrado originado do Pregão Eletrônico 95/2021 foi cumprida, contudo, faz-se essencial aclarar alguns pontos.

98. O TC 002.185/2023-7 é um processo de monitoramento, autuado para verificar o cumprimento da determinação contida no item 1.9 do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rego, decorrente do TC 004.520/2022-0, em que foram examinados os Pregões Eletrônicos HGeRJ 50/2021 e HCE 95/2021.

99. Ao instruir o mencionado Monitoramento, não foi possível concluir quanto ao cumprimento do item 1.9 do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, o que levou esta UT a diligenciar o HCE, para a obtenção de informações atualizadas acerca da realização de procedimento licitatório destinado à substituição da contratação resultante do PE 95/2021.

100. Em resposta à diligência da AudContratações, a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro comunicou que havia sido instaurado procedimento licitatório em substituição ao PE HCE 95/2021 e que era sua a responsabilidade pela condução do certame. Noticiou, ainda, que a nova licitação havia sido homologada, informação comprovada pelo Termo de Homologação extraído do Portal de Compras Governamentais.

101. A partir dos esclarecimentos prestados pela Base, esta UT buscou identificar se haviam sido retirados, do edital do PE 68/2022, os itens considerados indevidos, identificados nos editais do PE HCE 95/2021 e HGeRJ 50/2021, examinados no TC 004.520/2022-0 e que resultaram nas determinações consignadas nos itens 1.8 e 1.9 do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário.

102. A consulta realizada ao edital do PE 68/2022 mostrou que o item 5.1 do Termo de Referência do Edital do PE 68/2022 apresenta teor muito semelhante ao Edital do PE HGeRJ 69/2022, examinado no âmbito do TC 019.634/2023-4, em que o TCU concedeu medida cautelar para suspender o andamento do certame, em razão da existência de diversas irregularidades, muitas delas relacionadas à inserção de exigências indevidas de qualificação técnica, que se repetiram no edital do PE 68/2022.

103. Constatou-se, ainda, que foi mantido o formato de contratação dos serviços por posto de trabalho, adotado no PE HCE 95/2021 e que não foi devidamente justificado naquele certame.

104. A repetição do formato de contratação por postos de trabalho e a inserção de exigências de habilitação técnica potencialmente restritivas, que poderiam impedir a obtenção da

proposta mais vantajosa e direcionar o resultado do certame, levaram a AudContratações a autuar o presente processo, para apurar a repetição de irregularidades, identificadas no PE HCE 95/2021 e no PE HGeRJ 50/2021.

105. Desse modo, ao contrário do que afirma o responsável Klauber Candian, o objetivo do presente processo é a apuração de irregularidades no PE 68/2022, enquanto, no âmbito do TC 002.185/2023-7, que aguarda a conclusão destes autos, a AudContratações verificará o cumprimento da determinação contida no item 1.9 do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário. A determinação contida no item 1.8 do mesmo Acórdão está sendo monitorada no âmbito do TC 002.186/2023-3.

106. Cumpre destacar que, mediante o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, o TCU confirmou a presença de irregularidades nos dois certames (PE HGeRJ 50/2021 e HCE 95/2021). Ambos tinham como objeto a contratação de serviços de manutenção predial e, em razão das falhas identificadas, o TCU determinou que os contratos resultantes dos dois pregões fossem mantidos somente até a conclusão de novas licitações com o mesmo objeto.

107. No PE 68/2022 foram repetidas duas irregularidades identificadas no PE HCE 95/2021:

a) contratação dos serviços por posto de trabalho, em detrimento de forma que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, sem as devidas justificativas demonstrando ser o modelo mais vantajoso para a Administração, em afronta ao item 2.5, d.1, Anexo V da IN Seges/MPDG 5/2017 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2346/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 449/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro); e

b) exigência do registro de atestados de capacidade operacional diante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e/ou Conselho de Engenharia e Agronomia (CREA), constante da cláusula 9.21.1.1.1 do edital do PE 95/2021 não encontra amparo legal, violando, ainda, a jurisprudência desta Corte, da qual pode se dar como exemplo os Acórdãos 128/2012-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro José Jorge, 3028/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 7.260/2016-TCU-Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes, e 3.094/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman.

108. Também foram mantidas, no edital do PE 68/2022, as seguintes irregularidades constatadas no PE HGeRJ 50/2021:

a) exigência, como critério de habilitação, prevista no item 9.21.1.1.2 do edital, que os licitantes possuissem registro de conservadora junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, e comprovação de registro de empresa conservadora no órgão municipal competente – OMC (item 9.21.1.1.3), bem como a constante no item 9.21.1.1.3 do edital do PE 50/2021, que determinou que o licitante comprovasse possuir registro de empresa conservadora no órgão municipal competente – OMC (no caso do município do Rio de Janeiro, a Riolut/GEM – Gerência de Engenharia Mecânica), consoante com os artigos 117 e 127 do regulamento do Decreto Municipal 22.281, 2002, do Município do Rio de Janeiro, não foi devidamente examinada e justificada durante a elaboração dos estudos técnicos preliminares do certame, violando o parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020, bem como o princípio da motivação dos atos administrativos, em especial, por não ter sido abordada a questão do tempo necessário para obtenção do aludido registro diante do Corpo de Bombeiros, o que seria determinante para decidir se este deveria ser cobrado para os fins de habilitação ou para a execução contratual, o que, na última hipótese, seria mais bem alinhado à jurisprudência atual do TCU (v.g. Acórdão 2569/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio), com o potencial, ainda, de ampliar a competição do certame; e

b) exigência de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado (item 9.21.1.1.5 do Edital), sem justificativas que demonstrem ser essencial para a prestação dos serviços licitados, o que acabou por criar restrição à competitividade não amparada na motivação necessária.

109. Ou seja, a Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, unidade responsável pelo gerenciamento das licitações de nove Organizações Militares de Saúde do Rio de Janeiro, deu início aos dois procedimentos licitatórios, em substituição aos Pregões Eletrônicos HGeRJ 50/2021 e HCE 95/2021, sem observar as orientações proferidas pelo TCU, mediante o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, em razão de irregularidades identificadas nos certames anteriores, que resultaram na determinação quanto à não prorrogação dos contratos deles resultantes.

110. O ordenador de despesas da Base alega que não houve repetição das irregularidades, uma vez que o PE 95/2021 foi conduzido pelo HCE. Todavia, era de se esperar que a unidade responsável por centralizar e conduzir as licitações das OMS no Rio de Janeiro estivesse atenta às orientações emanadas pelo TCU, de modo a evitar que fossem repetidas, no novo certame, as mesmas irregularidades.

111. Não parece razoável que a Base, supostamente detentora de maior conhecimento técnico na área de licitações e contratos, desconheça normativos legais e a jurisprudência do TCU, com o agravante de que, no caso do Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, as determinações foram expedidas diretamente ao HCE e ao HGeRJ, que são duas das nove OMS que a Base tem a atribuição de realizar as licitações.

112. Desse modo, devem ser rejeitadas as justificativas apresentadas pelo ordenador de despesas da Base, quanto a esse ponto.

113. Os responsáveis também alegam que:

a) os prazos para a realização do PE 68/2022 eram exíguos e que era necessário estarem atentos às metas de gestão orçamentária e ao próprio monitoramento do TCU;

b) o HCE precisa garantir que as especificações de seus serviços sejam adequadas para atender às necessidades específicas do hospital, de forma a garantir a qualidade e a segurança dos serviços de saúde prestados à família militar. Por outro lado, a Base precisa conciliar tais pressões e demandas com vistas a conduzir processos licitatórios em estreito cumprimento aos princípios norteadores do direito administrativo, como a isonomia, a competitividade e a economicidade;

c) a missão atribuída à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro é realizar os processos de licitação, aquisição de material, contratação de serviços e pagamento das Organizações Militares de Saúde (OMS) situadas na Guarnição do Rio de Janeiro-RJ, Niterói-RJ e Resende-RJ, de forma centralizada com vistas à racionalização administrativa, harmonizando a situação contábil e patrimonial decorrente e contribuindo para atender os objetivos estratégicos do Exército;

d) os processos licitatórios realizados pela Base têm como subsídio o levantamento das necessidades pelas organizações militares de saúde que, baseadas em contratos anteriores e relatórios de consumo estimam as futuras necessidades, cabendo à Base alinhar com as demandas de outras Organizações Militares de Saúde, a fim de centralizar as necessidades existentes e prover maior eficiência e celeridade aos processos administrativos;

e) são gerenciadas nove Organizações Militares de Saúde (três hospitais, três policlínicas, uma odontoclínica, um laboratório e um instituto de biologia), apresentando resumo das atividades exercidas por cada uma das nove OMS atendidas: Hospital Central do Exército (HCE), Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ), Hospital Militar de Resende (HMR), Policlínica Militar do Rio de Janeiro (PMR), Policlínica Militar da Praia Vermelha (PMPV), Policlínica Militar de Niterói (PMN), Odontoclínica Central do Exército (OCEx) e Instituto de Biologia do Exército (IBEx); e

f) cada exigência incluída no Termo de Referência, elaborado pela Base e divulgado no Comprasnet, teve sua motivação incorporada no conteúdo apresentado pelo ETP e foram utilizados modelos de licitações similares que continham as mesmas exigências.

Análise:

114. Está em curso a tentativa, do Comando do Exército Brasileiro, de centralizar a realização dos procedimentos licitatórios das nove Organizações Militares de Saúde localizadas no

Rio de Janeiro, desde a ativação da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, em 1º/1/2020, formalizada por meio da Portaria 2.001, de 13/12/2019, conforme Portaria 64-EME, de 8/3/2016.

115. Não restam dúvidas quanto à complexidade da tarefa complexa atribuída à Base, que relata conduzir anualmente dezenas de procedimentos licitatórios com os mais diversos objetos e peculiaridades, sem negligenciar com o atendimento da missão institucional das unidades militares gerenciadas, que é prestar um adequado atendimento de saúde aos seus usuários.

116. Ainda segundo relatos dos responsáveis, o número de processos tende a aumentar a cada ano, à medida que novas aquisições e contratos migrem das OMS para a Base de Saúde, apesar de a unidade ainda se encontrar em processo de estruturação de metodologia de processos, composição de pessoal e distribuição de responsabilidades dentro do organograma de suas seções internas.

117. Adicionalmente, a quantidade de cargos prevista para a unidade é de 97 militares, no entanto, a Base possui atualmente apenas 70% do efetivo ideal.

118. Aparentemente, a estratégia do Comando do Exército Brasileiro, no sentido de centralizar a condução das licitações e contratos das unidades de saúde do Rio de Janeiro, está enfrentando dificuldades e não está alcançando o resultado esperado.

119. Por se tratar de uma medida de difícil implementação, será necessário algum tempo para que se identifiquem reais benefícios dessa solução.

120. De todo modo, trata-se de uma decisão estratégica administrativa que se insere na discricionariedade do Exército Brasileiro, cabendo ao TCU observar e acompanhar as licitações coordenadas pela Base, preservando o interesse público e garantindo que seja obtida a proposta mais vantajosa para a Administração.

121. O ordenador de despesas da Base, ao mesmo tempo em que relata as dificuldades enfrentadas pela Unidade, esclarece que estão sendo tomadas diversas medidas no sentido de aprimorar as licitações por ela conduzidas, relacionando algumas delas:

a) a criação da Seção de Planejamento da Contratação, que possui como principal finalidade o planejamento das contratações e promoção da integração entre a Base e as Organizações Militares de Saúde, que desempenhará atividades relacionadas à precificação e à confecção da documentação da fase interna dos processos licitatórios e contratações diretas. Na fase de precificação, a Seção de Planejamento convoca os demandantes do objeto, possuidores das devidas capacitações técnicas necessárias, a fim de auxiliar na confecção da pesquisa de preço, com o intuito de mitigar possíveis ocorrências de sobrepreço, médias impraticáveis, itens diferentes sendo comparados na composição da média, além da integralidade no cumprimento das determinações legais da IN Seges/ME 65, de 7 de julho de 2021, e da IN Seges/ME 73, de 5 de agosto de 2020. Desta forma, habilitados tecnicamente a avaliar as soluções disponíveis no mercado, esses militares são submetidos ao treinamento destinado a especialização na atividade de Pesquisa de Preços. Assim, acredita-se que união da capacitação técnica à boas práticas da Administração Pública garantem melhores resultados nessa precíua fase da contratação. Na fase de planejamento, realiza-se operação em conjunto com as OMS a fim de proceder a confecção da documentação da fase interna, bem como definição final do objeto, elaboração da descrição como um todo e metodologias para análise da base de cálculo para as quantidades;

b) a capacitação dos militares integrantes, por meio de cursos extensivos e intensivos, principalmente nas matérias que envolvem a contratação de pessoa jurídica de direito privado para prestação dos serviços de manutenção predial e assuntos direcionados para licitações e contratos;

c) a ampliação na transparência e objetividade na avaliação dos critérios. Neste sentido, estabelecer critérios claros e objetivos para a avaliação das propostas, com sistema de pontuação que leve em consideração aspectos técnicos, de custo e de qualidade, bem como ampliação da revisão da publicidade de cada documentação integrante dos processos licitatórios; e

d) a revisão periódica e independente dos processos de contratação, a fim de identificar e corrigir quaisquer desvios, de modo preliminar, evitando divulgação, adjudicação e homologação de certames defeituosos, assim, impedindo a reincidência de óbices.

122. As providências acima mencionadas, que estão em curso na Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, parecem ser adequadas e aptas a garantir o aprimoramento na realização de procedimentos licitatórios futuros.

123. O aperfeiçoamento dos processos administrativos e a capacitação dos gestores públicos são medidas que vêm sendo cada vez mais adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Iniciativas como a expedição de orientações e a elaboração de manuais contendo diretrizes para a realização de licitações e para a adequada fiscalização dos contratos administrativos, têm sido cada vez mais frequentes atualmente.

124. A título de exemplo, vale citar os Manuais de Gestão e Fiscalização de Contratos elaborados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), acessível no link [manual_gestao_e_fiscalizacao_de_contratos_2021.pdf](http://www.gov.br/manual_gestao_e_fiscalizacao_de_contratos_2021.pdf) (www.gov.br), e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), acessível no link [Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos](http://stj.jus.br/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_de_Contratos) (stj.jus.br).

125. Igualmente, pode-se mencionar o esforço de prefeituras, no sentido de orientar os agentes públicos quantos aos procedimentos e normativos relacionados à realização de licitações públicas, a exemplo da Prefeitura de Caxias do Sul - RS, cujas orientações podem ser acessadas no link [Procedimentos para elaborar Estudo Técnico Preliminar - ETP - Prefeitura de Caxias do Sul](#).

126. Desse modo, com vistas a reforçar a importância da implementação de medidas administrativas necessárias e, buscando criar, a partir da decisão a ser proferida pelo TCU, um marco temporal no aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios conduzidos pela UJ, será proposta a expedição de recomendação à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, em consonância com as medidas que já vêm sendo adotadas pela UJ.

127. Com relação à aplicação de penalidade aos responsáveis, com prevê o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, entende-se necessário tecer algumas considerações.

128. No âmbito do TC 019.634/2023-4, foi examinado o Pregão Eletrônico 69/2022, que tinha como objeto a contratação de serviços de manutenção predial para o Hospital Geral do Rio de Janeiro e, assim como o PE 68/2022, foi conduzido pela Base Administrativa do Rio de Janeiro.

129. Apesar de, naquele certame, terem sido repetidas regras consideradas indevidas pelo TCU mediante o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário – Ministro-Relator Vital do Rego, o Ministro-Relator Jorge de Oliveira, destacou, no voto condutor do Acórdão 2.076/2023-TCU-Plenário, a ausência de intenção dos agentes em descumprir as determinações do TCU:

18. Mesmo assim, ao contrário da unidade técnica, não vislumbro na repetição dos problemas uma intenção deliberada dos agentes envolvidos em descumprir as determinações desta Corte de Contas, mas uma forma peculiar - e inadequada - de analisar a matéria. Ilustro essa percepção com um exemplo.

19. No caso da exigência de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado o Tribunal condenou, no Acórdão 2659/2022-TCU-Plenário, a adoção desse critério de habilitação técnica "sem justificativas que demonstrem ser essencial para a prestação dos serviços licitados". Mesmo assim, na nova fase do certame, o HGeRJ repetiu a exigência, mas, dessa vez, a fez acompanhar de uma série de arrazoados que, do seu ponto de vista, justificariam a medida.

20. A justificativa foi completamente rechaçada pela análise da AudContratações, tendo ficado evidente que o Hospital sequer foi capaz de demonstrar que o único prédio antigo que possui é tombado, que constitui parcela relevante dos serviços ou que sua manutenção requer capacitação extraordinária, principalmente em uma cidade como o Rio de Janeiro, onde não é raro as edificações possuírem mais de 100 anos.

21. Esse comportamento, de reproduzir exigências já condenadas pelo Tribunal, mas agora acompanhados por uma tentativa de fundamentação técnica, se repetiu em quase todos os

casos. Assim, apesar de considerar que a unidade jurisdicionada precisa aprimorar suas análises e estudos, não vejo, por enquanto, motivo suficiente para promover a audiência de seus gestores.

22. Em relação às irregularidades apontadas no pregão anterior e repetidas no atual, entendo que não subsistem mais dúvidas quanto à sua inadequação. Assim, ao contrário da proposta da AudContratações, entendo que essas questões não precisam mais ser submetidas aos comentários do HGeRJ, cabendo, nesta fase processual, dar ciência de sua ocorrência à unidade jurisdicionada, para que não sejam mais reproduzidos nos editais dos futuros certames, sob pena, agora sim, de responsabilização dos agentes envolvidos.

130. Destarte, não parece razoável que o TCU adote entendimento distinto no Pregão Eletrônico 68/2022, aqui examinado, razão pela qual não será proposta a aplicação de multa aos responsáveis.

131. Em instrução anterior (peça 42), ao se pronunciar quanto ao mérito do presente processo, esta UT concluiu pela procedência parcial desta representação, propondo que fosse determinado, à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, que mantivesse o Contrato 2/2023, resultante do PE 68/2022, somente até a realização de novo certame com o mesmo objeto, informando ao TCU, no prazo de sessenta dias, os encaminhamentos realizados, em razão das irregularidades identificadas.

132. Ocorre que, meses após a elaboração da referida instrução, datada de 30/11/2023 (peça 42), foi prolatado o Acórdão 301/2024-TCU-Plenário (Ministro-Relator Jorge de Oliveira), em 28/2/2024, no qual esta Corte de Contas assim decidiu:

9.1. conhecer da presente denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ) que:

9.2.1. realize levantamento que demonstre a necessidade da presença de quatro engenheiros em regime de dedicação exclusiva, com base nas demandas e requisições a eles atribuídas e, caso seja verificado que o volume de trabalho comporta a diminuição do número de postos de trabalho ou a redução de sua carga horária, aditive o contrato com esse objetivo, promovendo-se a proporcional redução em seus custos;

9.2.2. faça rigoroso controle da presença e disponibilidade dos quatro engenheiros, assegurando-se que os termos do contrato estão sendo efetivamente cumpridos, mas com as cautelas necessárias a não configurar uma relação trabalhista, abstendo-se de fazer exigências que tenham natureza pessoal ou importem em subordinação;

9.2.3. mantenha essa documentação arquivada e disponível caso o Tribunal venha a fiscalizar futuramente esse contrato;

9.3. dar ciência à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro e ao HGeRJ que a previsão, no termo de referência do Pregão 69/2022, de quatro postos residentes de engenheiros, sem justificativas e desacompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, infringiram o art. 7º, inciso V, da Instrução Normativa-Seges/ME 40/2020 e os princípios da eficiência, motivação, razoabilidade e economicidade, não devendo constar injustificadamente nos editais dos futuros certames, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos;

133. Vale ressaltar que, mediante o Acórdão 2.076/2023-TCU-Plenário (Ministro-Relator Jorge de Oliveira), datado de 11/10/2023 e proferido no âmbito do TC 019.634/2023-4, o TCU havia dado ciência à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro e ao Hospital Geral do Rio de Janeiro das irregularidades constatadas no Pregão Eletrônico 69/2022.

134. Assim como no PE 69/2022, foi adotado no PE 68/2022, o formato de contratação por postos de trabalho, sem que fossem apresentadas as devidas justificativas para essa escolha. Igualmente, foram previstos, no Termo de Referência do PE 68/2022, quatro postos residentes de engenheiros, sem justificativa e desacompanhados das memórias de cálculo e do documento que lhe dão suporte, em violação ao art. 7º da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020.

135. Considerando a semelhança entre esta representação e o TC 019.634/2023-4, nos quais são examinados pregões eletrônicos conduzidos pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, cujos objetos são serviços de manutenção predial, e, considerando,

sobretudo, que o Acórdão 301/2024-TCU-Plenário foi proferido após instrução de mérito elaborada no âmbito deste processo (peça 42), entende-se necessária a realização de ajustes na determinação a ser proposta nestes autos, em consonância com o referido Acórdão.

136. Sendo assim, será proposto que o TCU determine ao Hospital Central do Exército e à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, a adoção das seguintes medidas:

a) realize levantamento que demonstre a necessidade de oitenta postos de trabalho, incluindo quatro engenheiros em regime de dedicação exclusiva, com base nas demandas e requisições a eles atribuídas e, caso seja verificado que o volume de trabalho comporta a diminuição do número de postos de trabalho ou a redução de sua carga horária, aditive o contrato com esse objetivo, promovendo-se a proporcional redução em seus custos; e

b) faça rigoroso controle da presença e disponibilidade dos quatro engenheiros, assegurando-se que os termos do contrato estão sendo efetivamente cumpridos, mas com as cautelas necessárias a não configurar uma relação trabalhista, abstendo-se de fazer exigências que tenham natureza pessoal ou importem em subordinação.

137. Finalmente, deve-se dar ciência à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro das irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico 68/2022, para que elas não se repitam em certames futuros.

138. Registra-se a existência de petição de autoria da empresa M3 Manutenção e Montagens Ltda. (peça 88), que noticia o julgamento de mérito proferido no âmbito do TC 019.634/2023-4, no qual, mediante o Acórdão 301/2024-TCU-Plenário, Ministro-Relator Jorge Oliveira, o TCU considerou a denúncia parcialmente procedente, deixando, a critério da unidade jurisdicionada, a manutenção do contrato resultante do PE 69/2022.

139. As decisões proferidas no âmbito do TC 019.634/2023-4 foram levadas em consideração ao longo desta instrução, razão pela qual, por se tratar de situações muito semelhantes em termos de objeto e clientela, entende-se que a situação se enquadra na hipótese do art. 14, § 2º, inc. I, da Resolução - TCU 315/2020.

140. Por fim, considerando a proposta de rejeição das razões de justificativas de todos os responsáveis, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 42 dos presentes autos.

G. CONCLUSÃO

141. Ante o exposto, entende-se que cabe conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014. No mérito, entende-se que a representação deve ser considerada parcialmente procedente.

142. Ante as análises realizadas, conclui-se pela rejeição das razões de justificativa de todos os responsáveis, deixando-se de aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, conforme apontado nos itens 127 a 130 desta instrução. Considerando a proposta de rejeição das razões de justificativa de todos os responsáveis, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 42 dos presentes autos.

143. Por fim, entende-se que devem ser expedidas determinação, recomendação e ciência à UJ, na forma a ser detalhada na proposta de encaminhamento.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) com vistas a examinar possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 68/2022, conduzido pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro.

2. Trago este processo ao Plenário porque a fiscalização que deu origem à sua autuação teve início neste Colegiado, na oportunidade de apreciação do TC-004.520/2022-0, que abriga denúncia formulada acerca de irregularidades que estariam ocorrendo em dois pregões conduzidos pela mencionada unidade jurisdicionada, Editais 50/2021 HGeRJ e 95/2021/HCE, que previam objeto semelhante ao do PE 68/2022, isto é, a prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais nos sistemas, instalações prediais, condicionadores de ar tipo janela, Split System, **self contained**, câmaras, caldeira, limpeza mecânica de dutos, qualidade do ar, equipamentos, subestações elétricas e grupos geradores, coifas e sistemas contra incêndio nas dependências do Hospital Geral do Rio de Janeiro e do Hospital Central do Exército.

3. Ao apreciar o referido TC-004.520/2022-0, em face de diversas irregularidades constatadas no edital dos certames, o Plenário do Tribunal considerou que, no mérito, a denúncia deveria ser julgada parcialmente procedente, com determinação para que o contrato resultante do PE HGeRJ 50/2021 e o contrato resultante do PE HCE 95/2021 não fossem prorrogados. Naquela assentada foi prolatado o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo item 1.9 assim dispôs em relação ao Hospital Central do Exército:

“1.9. Determinar ao Hospital Central do Exército (HCE), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que não prorogue a contratação decorrente do Pregão Eletrônico 95/2021, em função das irregularidades identificadas e especificadas no item 152.2.2 da instrução de peça 102, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU tão logo comunicado à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas;”

4. Para substituir o Pregão Eletrônico 95/2021, cuja prorrogação foi desautorizada pelo Tribunal, a Base Administrativa deflagrou o PE 68/2022, ora sob exame.

5. O Pregão Eletrônico 69/2022, deflagrado para substituir o PE HGeRJ 50/2021, está sendo examinado em outro processo, TC-019.634/2023-4, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, no qual já foi inclusive prolatado o Acórdão 301/2024-TCU-Plenário, que conheceu da denúncia, considerou-a parcialmente procedente e fez determinações acerca de irregularidades muito semelhantes às encontradas no certame anterior, PE HGeRJ 50/2021.

6. Retomando a linha dos acontecimentos em relação ao Pregão 68/2022, destinado ao Hospital Central do Exército, uma vez autuado processo de monitoramento especificamente para acompanhar o cumprimento do item 1.9 antes transcrito, TC-002.185/2023-7, em sua análise a AudContratações entendeu que, tal como no PE 69/2022, examinado pelo Ministro Jorge Oliveira, havia indícios da repetição, no Pregão Eletrônico 68/2022, de irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 95/2021, objeto de exame naqueles autos.

7. Por essa razão, propôs a autuação desta Representação para apurar possíveis irregularidades no PE 68/2022, proposição acolhida pelo titular da unidade (despacho à peça 26 do TC-002.185/2023-7).

8. Assim, encontrando-se esta Representação circunscrita dentro de um quadro maior que engloba todo o conjunto da fiscalização exercida por esta Corte de Contas sobre os editais lançados pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, e considerando que todos os outros processos anteriores foram apreciados pelo Plenário da Corte, entendo que também os presentes autos devam ser por este Colegiado apreciados.

9. Esclarecida essa premissa acerca da competência para apreciação, cabe consignar que concluída a instrução do feito, após as oitivas e diligências consideradas necessárias, além da realização das audiências autorizadas por este relator (despacho à peça 45), veio aos autos a instrução

derradeira da AudContratações (peça 90), que contou com a anuência do escalão dirigente da unidade (peças 91 e 92).

10. Em síntese, propõe a unidade técnica, com parecer favorável do Ministério Público que atua junto ao TCU (peça 95), que o Tribunal conheça da representação, considere-a parcialmente procedente, rejeite as justificativas apresentadas pelos gestores, sem aplicação de multa, e expeça determinações ao Hospital Central do Exército e recomendações e ciência das irregularidades à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro.

11. Adianto, desde logo, que manifesto anuência à proposta uniforme da AudContratações e do MPTCU, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

12. Os responsáveis ouvidos em audiência foram: Klauber Rogério Candian, comandante e ordenador de despesas da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro; Ângelo Dutra, chefe da divisão de licitações; Mariana Soares Pereira Souza, Diogo Pimenta e Bruno Santos da Silva, os três eram adjuntos do setor de análise de demandas, e juntamente com Ângelo Dutra elaboraram e assinaram o Termo de Referência do PE 68/2022. Além deles, também foi ouvido Luan Augusto Costa Martins, chefe da seção de licitações e contratos, que elaborou o edital contendo as irregularidades.

13. Conforme a matriz de responsabilização (Anexo I da instrução de peça 42, págs. 37 a 45), as irregularidades consistiam em:

a) falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares, em violação aos princípios da publicidade e da transparência;

b) ausência de estudos que dessem amparo à definição de 80 postos de trabalho, conforme item 8.16 do termo de referência do edital, em afronta ao art. 7º, inciso V, da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020, que estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve conter “estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos”; e

c) inclusão de diversas exigências para fins de qualificação técnica (em um total de 7 itens da audiência proposta), que estariam em desconformidade com a legislação e que restringiriam a competitividade.

14. A AudContratações e o MPTCU emitiram manifestações uniformes no sentido de que as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, em arrazoados de teor muito semelhante, não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades antes transcritas, relativas às indevidas exigências para fins de qualificação técnica, assim como aquela relativa à falta de publicação, junto com o edital de licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP). Restou fartamente demonstrado nos autos que as exigências incluídas no edital do PE 68/2022 tiveram caráter restritivo.

15. Ao anuir às manifestações e acolher os fundamentos nelas postos como minhas razões de decidir, deveria este relator conduzir a Corte de Contas a rejeitar as justificativas dos gestores e aplicar-lhes as multas previstas na legislação.

16. Ocorre, todavia, que no exame do PE 69/2022, tratado nos autos do TC-019.634/2023-4, relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, foi constatada a inclusão no edital de cláusulas de teor semelhante às ora examinadas, repetindo aquelas consideradas restritivas pelo Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, que havia determinado a não prorrogação dos certames justamente por conterem essas irregularidades.

17. Naqueles autos, entendeu o relator que, em que pese a repetição das cláusulas restritivas, não teria restado caracterizada a intenção deliberada dos agentes em descumprir determinações do Tribunal, razão por que divergiu da realização de audiência proposta pela AudContratações.

18. Em seu voto condutor do Acórdão 2.076/2023-TCU-Plenário, consignou:

“18. Mesmo assim, ao contrário da unidade técnica, não vislumbro na repetição dos problemas uma intenção deliberada dos agentes envolvidos em descumprir as determinações desta Corte de Contas, mas uma forma peculiar - e inadequada - de analisar a matéria. Ilustro essa percepção com um exemplo.

19. No caso da exigência de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado o Tribunal condenou, no Acórdão 2659/2022-TCU-Plenário, a adoção desse critério de habilitação técnica "sem justificativas que demonstrem ser essencial para a prestação dos serviços licitados". Mesmo assim, na nova fase do certame, o HGeRJ repetiu a exigência, mas, dessa vez, a fez acompanhar de uma série de arrazoados que, do seu ponto de vista, justificariam a medida.

20. A justificativa foi completamente rechaçada pela análise da AudContratações, tendo ficado evidente que o Hospital sequer foi capaz de demonstrar que o único prédio antigo que possui é tombado, que constitui parcela relevante dos serviços ou que sua manutenção requer capacitação extraordinária, principalmente em uma cidade como o Rio de Janeiro, onde não é raro as edificações possuírem mais de 100 anos.

21. Esse comportamento, de reproduzir exigências já condenadas pelo Tribunal, mas agora acompanhados por uma tentativa de fundamentação técnica, se repetiu em quase todos os casos. Assim, apesar de considerar que a unidade jurisdicionada precisa aprimorar suas análises e estudos, não vejo, por enquanto, motivo suficiente para promover a audiência de seus gestores.

22. Em relação às irregularidades apontadas no pregão anterior e repetidas no atual, entendo que não subsistem mais dúvidas quanto à sua inadequação. Assim, ao contrário da proposta da AudContratações, entendo que essas questões não precisam mais ser submetidas aos comentários do HGeRJ, cabendo, nesta fase processual, dar ciência de sua ocorrência à unidade jurisdicionada, para que não sejam mais reproduzidos nos editais dos futuros certames, sob pena, agora sim, de responsabilização dos agentes envolvidos."

19. Não autorizada a audiência proposta, e tendo sido dada ciência à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro das irregularidades encontradas, foi realizada nova oitiva determinada pelo Acórdão 2.076/2023-TCU-Plenário.

20. Na sequência, este Plenário prolatou o Acórdão 301/2024-TCU-Plenário, que expediu determinações e fez ajustes no processo. No voto condutor o relator deixou assente que, embora tenha havido a inclusão de cláusulas restritivas, e em que pese a inadequação das exigências postas no edital, a competitividade do certame não foi prejudicada, eis que participaram 16 empresas.

21. Por essa razão, consignou em seu voto que o Tribunal admitiria a prorrogação do contrato, desde que devidamente justificada:

"24. Apesar de concordar integralmente com a análise da unidade técnica, acredito que, por não ter sido verificado um prejuízo excessivo à competitividade do certame, e em face dos ajustes que poderão vir a ser feitos no contrato, sua vigência deve ficar a critério da unidade jurisdicionada. Contudo, caso opte pela renovação, a economicidade dessa opção deverá ser devidamente comprovada."

22. A solução adotada naquele processo, que examinou o PE 69/2022, amolda-se com muita similitude ao caso tratado neste processo, que examina o PE 68/2022. Creio que o Tribunal possa – e deva – dar a ambos os feitos decisões de mesmo teor.

23. Esse é o pensamento técnico da AudContratações, que consignou em sua derradeira instrução, à peça 90:

"130. Destarte, não parece razoável que o TCU adote entendimento distinto no Pregão Eletrônico 68/2022, aqui examinado, razão pela qual não será proposta a aplicação de multa aos responsáveis."

24. Em conclusão, propõe a unidade técnica que o Tribunal conheça da representação, que a considere parcialmente procedente e, ante as análises realizadas, rejeite as razões de justificativa de todos os responsáveis, deixando de lhes aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

25. Também o MPTCU comunga desse entendimento da área técnica do Tribunal, havendo consignado em seu parecer, à peça 95:

"16. Anuo ainda às conclusões da unidade instrutiva de que, dada a semelhança do caso em exame com aquele tratado no TC 019.634/2023-4 e a contemporaneidade das duas licitações,

afigura-se pertinente a adoção dos mesmos encaminhamentos daquele processo. Também neste caso, a repetição das cláusulas consideradas restritivas veio acompanhada de tentativa de justificá-las, permitindo adotar o mesmo entendimento de que não ficou comprovada intenção deliberada de descumprir determinações do Tribunal. Diante disso, e em face dos termos em que foram realizadas as audiências, afigura-se pertinente a proposta de deixar de aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.”

26. Assiste razão aos pareceres da AudContratações e do representante do MPTCU. Os dois pregões tratados em processos distintos autuados nesta Corte são em tudo muito semelhantes, e deveriam ter o mesmo tratamento processual, como se ambos estivessem em um só processo.

27. Ademais, como ressaltou o MPTCU, apesar da presença das cláusulas restritivas, consideradas inadequadas pelo Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, não foi constatada restrição da competitividade do certame. A AudContratações não relatou ter havido desclassificação de licitantes exclusivamente em razão dos requisitos considerados restritivos.

28. O certame foi disputado por 13 licitantes, tendo sido vencido pela 4ª colocada, a empresa M3 Manutenção e Montagens Ltda., tendo sido desclassificadas as três primeiras por descumprimentos de itens do edital diversos daqueles tratados nesta representação.

29. Nenhuma das licitantes desclassificadas recorreu da decisão que as inabilitou e não houve impugnação do edital.

30. Com relação à questão econômica que permeia a licitação examinada, também não há menção nos exames promovidos sobre a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento na avença firmada. O contrato 02/2023 foi assinado com a referida empresa em 30/5/2023, estando os serviços sendo regularmente prestados, conforme atesta a empresa em memorial distribuído na Corte. O preço final anual a ser pago corresponde a R\$ 12.650.808,72, cerca de 5% menor que o contratado no PE 95/2021, de R\$ 13.080.000,00.

31. Em relatório fotográfico de 14 páginas, anexado ao memorial distribuído, a empresa signatária do contrato 02/2023 noticia uma série de serviços em andamento nas instalações do Hospital Central do Exército, executados com amparo no referido contrato, tais como: troca de tubulação de gás GLP do rancho; readequação da sala dos quimioterápicos; instalação de quadro de distribuição de cargas elétricas; instalação de rede de gás GLP para alimentação de aquecedores de água; readequação dos setores FUSEX e de cardiologia; manutenção e recuperação de geradores; entre outros.

32. Informações da empresa dão conta que o HCE tem mais de 70 mil metros quadrados de instalações, com cerca de 441 leitos de internação, já tendo sido atendidas no período de cobertura contratual 7.937 ordens de serviço de manutenção.

33. Donde se depreende que a decisão de desautorizar a continuidade do contrato poderia produzir impactos extremamente negativos para o Hospital Central do Exército, além de não refletir vantajosidade econômica para a administração pública.

34. Por essa razão, é de se louvar a decisão adotada pelo Plenário da Corte mediante o Acórdão 301/2024, na apreciação do TC-019.634/2023-4, sob relatoria do Ministro Jorge Oliveira, deliberação que por todo o exposto neste voto deve, também, ser adotada neste processo.

35. Assim, em linha com a manifestação da AudContratações e com o parecer do MPTCU, e em sintonia com a deliberação adotada pelo Plenário no processo que analisou o outro pregão igual a este, para o HG RJ, entendendo suficiente a expedição das determinações, recomendações e ciências constantes da proposta de peça 90, a meu ver pertinentes e adequadas para ajustar o contrato em vigor, mediante aditivo, e para prevenir a ocorrência de falhas semelhantes em licitações futuras.

36. Tal como deliberado em relação ao PE 69/2022, neste contrato celebrado no âmbito do PE 68/2022, caso a Base Administrativa opte pela renovação do ajuste, a economicidade dessa opção deverá ser devidamente comprovada.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto a deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 24 de julho de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1463/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.148/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante/Responsáveis:
 - 3.1. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 3.2. Responsáveis: Ângelo Dutra (026.046.376-00); Bruno Santos da Silva (133.877.387-90); Diogo Pimenta Ferreira (097.941.607-84); Klauber Rogério Candian (963.163.496-53); Luan Augusto Costa Martins (126.793.407-79); Mariana Soares Pereira Souza (103.602.907-79).
4. Unidades Jurisdicionadas: Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro; Hospital Central do Exército.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jorge Mauricio Rodrigues da Silva (OAB/DF 7.493) e Antônio Victor da Costa Hidd Mendes Pereira (OAB/DF 62.768), representando a M3 Manutenção e Montagens Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 68/2022, conduzido pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro;

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, com fundamento no art. 41, inciso II, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Ângelo Dutra; Bruno Santos da Silva; Diogo Pimenta Ferreira; Klauber Rogério Candian; Luan Augusto Costa Martins e Mariana Soares Pereira Souza, deixando, excepcionalmente, de lhes aplicar a multa legal, considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores, em sintonia com o previsto no art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro), alterado pela Lei 13.655/2018;

9.3. determinar ao Hospital Central do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU:

9.3.1. realize levantamento que demonstre a necessidade da presença de quatro engenheiros em regime de dedicação exclusiva, com base nas demandas e requisições a eles atribuídas e, caso seja verificado que o volume de trabalho comporta a diminuição do número de postos de trabalho ou a redução de sua carga horária, aditive o Contrato 2/2023 com esse objetivo, promovendo-se a proporcional redução em seus custos, em consonância com as orientações contidas no art. 9º, incisos V e X, da Instrução Normativa Seges/ME nº 58/2022;

9.3.2. faça rigoroso controle da presença e disponibilidade dos quatro engenheiros, assegurando-se que os termos do Contrato 2/2023 estão sendo efetivamente cumpridos, mas com as cautelas necessárias a não configurar uma relação trabalhista, abstendo-se de fazer exigências que tenham natureza pessoal ou importem em subordinação, em consonância com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, norma regente do referido contrato; e

9.3.3. mantenha essa documentação arquivada e disponível caso o Tribunal venha a fiscalizar futuramente o Contrato 2/2023;

9.4. recomendar à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU nº 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de

adotar as medidas abaixo relativas ao seu processo de contratação, em consonância com as orientações contidas na Instrução Normativa Seges/ME nº 58/2022, informando, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas:

9.4.1. elabore manual técnico-operacional contendo orientações relativas a Estudos Técnicos Preliminares, Editais e Termos de Referência, bem como relativos à gestão e fiscalização contratual, a exemplo dos Manuais do DNIT e do STJ, cumprindo, assim, sua missão de assegurar, de forma razoável, que, na consecução de sua missão, os princípios constitucionais da Administração Pública e os normativos legais aplicáveis às licitações públicas sejam obedecidos;

9.4.2. reforce os controles internos, com a revisão de todos os documentos relacionados ao planejamento de licitações, elaborados pelas Organizações Militares de Saúde do Rio de Janeiro a ela vinculadas, em consonância com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência; e

9.4.3. elabore e aprove plano anual de capacitação que proporcione treinamento contínuo aos servidores que realizam e coordenam os procedimentos licitatórios demandados pelas Organizações Militares de Saúde do Rio de Janeiro a ela vinculadas, incluindo agente de contratação, pregoeiro, equipe de planejamento, fiscais e gestores de contratos, na forma prevista no art. 1º do Decreto nº 9.991/2019;

9.5. dar ciência à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro e ao Hospital Central do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 68/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.5.1. falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares, em afronta aos princípios da publicidade e da transparência, ao Anexo V, item 2.2, alínea “a”, da IN Seges/MPDG nº 5/2017 e aos Acórdãos 488/2019-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, e 1.414/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira;

9.5.2. exigência de quatro postos de engenheiros, de modo residente, e diversos postos de trabalho, em quantitativos variados, conforme item 8.16 do termo de referência do edital, sem amparo em estudos técnicos, memória de cálculo e documentos que dessem embasamento à estimativa realizada, em afronta ao art. 7º, inciso V, da IN Seges/ME nº 40/2020;

9.5.3. exigência, para fins de qualificação técnica, dos registros relacionados nos itens 5.1.3 e 5.1.4 do edital (CBMERJ e RioLuz/GEM), em desconformidade com o item 2.2 do Anexo VII-B da Instrução Normativa Seges/MPDG nº 5/2017 e com o Acórdão 2.659/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, uma vez que, de forma a ampliar a competitividade, deveria ser cobrado apenas para a execução contratual;

9.5.4. exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência em manutenção em prédio histórico e/ou tombado (itens 5.1.5.1 e 5.1.6.1 do Edital e itens 24.3.4 e 25.3.2 do Termo de Referência), considerando que, no âmbito do TC-004.520/2022-0, foi registrado que os Decretos nº 14.741, de 22/4/1996, e nº 24.029, de 16/3/2004, ambos da Prefeitura do Rio de Janeiro, indicados pelo HGeRJ e pelo HCE, como fundamentação legal, não justificam tal exigência e, ainda, que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, demonstrando, de forma inequívoca, que a execução dos serviços em prédios tombados ou históricos envolve complexidade técnica que afastaria a capacidade para prestação dos serviços por empresas que somente tenham executado esses mesmos serviços em prédios “comuns”;

9.5.5. exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência no gerenciamento de contas de energia (item 5.1.5.1.C do Edital), uma vez que gerenciar contas de luz e apresentar estudos que permitam a redução do consumo de luz são atividades que extrapolam o objeto do PE 68/2022, e considerando, ainda, que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263;

9.5.6. exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na limpeza de fossas com utilização de equipamento de jato d'água de alta pressão e equipamento de sucção (item 5.1.5.1.D do Edital), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, e que o edital admite a subcontratação (item 15 do Termo de Referência);

9.5.7. exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na implementação e/ou operação de Sistema de Gerenciamento de Manutenção (SGM) que contemple, no mínimo, três índices de Classe Mundial de Manutenção (item 5.1.5.1.K do Edital), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263;

9.5.8. exigência, para fins de qualificação técnica, de experiência na manutenção de gases medicinais, com ar comprimido, oxigênio, vácuo e óxido nitroso (item 5.1.5.1.M do Edital), considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional, prevista no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme a Súmula TCU 263, e que o edital admite a subcontratação (item 15 do Termo de Referência);

9.5.9. exigência de demonstração de atuação nos ramos de elétrica, telecomunicações, mecânica, química e segurança do trabalho (item 5.1.2 do Edital), em afronta ao art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e a Súmula TCU 263, que diz que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, tendo em vista a possibilidade de restrição à competitividade; e

9.5.10. exigência de registro da licitante no CREA/CAU/CRT (item 5.1.2 do Edital), uma vez que, considerando que a atividade preponderante do certame são serviços de engenharia, é suficiente o registro da empresa no CREA, em consonância com o Acórdão 3.334/2015-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes;

9.6. comunicar esta deliberação aos responsáveis, à Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, ao Hospital Central do Exército e ao Centro de Controle Interno do Exército, para as providências que entenderem cabíveis; e

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações/recomendações fixadas nesta deliberação.

10. Ata nº 30/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/7/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1463-30/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

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