



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA



PROCESSO Nº : 2016 30550 005216
INTERESSADA : SECRETARIA DA SAÚDE
ASSUNTO : RECURSO ADMINISTRATIVO – PREGÃO ELETRÔNICO

P A R E C E R “SPA” Nº 2.156/2018

RECURSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO.
REGULARIDADE DE DOCUMENTOS APRESENTADOS
QUESTIONADA. Improvimento.

Trata-se de recursos tempestivamente interpostos pelas empresas **LIMPTUDO SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.** (fls. 2576/2580 e fls. 2593/2597 – vol. XIII) e **AMBIENTALLIX SOLUÇÕES EM RESÍDUOS LTDA.** (fls. 2570/2571 e fls. 2587/2588 – vol. XIII), formulado nos autos do Pregão Eletrônico n.º 081/2018 (Edital e anexos nas fls. 1357/1384-v (vol. VII), cujo objeto é a contratação de empresa(s) especializada(s) em serviços de coleta externa, transporte externo, tratamento de resíduos e outros serviços afins para a Secretaria da Saúde do Estado do Tocantins (SESAU).

A recorrente AMBIENTALLIX, às fls. 2570/2571 – vol. XIII, afirma que a empresa DANTAS & CAVALCANTE LTDA. não comprovou a execução mínima de execução de 50% do total estimado de cada lote, conforme requer o item 13.3 do Edital. Afirma ainda que há irregularidades no Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela recorrida.

A recorrente LIMPTUDO, às fls. 2576/2580 – vol. XIII, afirma que a proposta financeira apresentada pela empresa DANTAS & CAVALCANTE LTDA., vencedora dos grupos 01 e 02 da licitação, não pode ser considerada válida porque teria sido apresentada e assinada por pessoas que não teriam poder específico para fazê-lo, e porque esta empresa não teria cumprido o requisito disposto nos itens 13.3, “b” e “c”, e 13.4.2 do Edital. Em resumo, a recorrente afirma que sua desclassificação foi ilegal, e requer a reforma da decisão que declarou a empresa DANTAS & CAVALCANTE LTDA. como vencedora, e a sua habilitação e declaração como vencedora do certame.

A empresa DANTAS & CAVALCANTE LTDA. apresentou contrarrazões às fls. 2582/2585 (vol. VII), alegando inadequação da via eleita para rever atos pretéritos, e detalhando os motivos pelos quais a documentação por si apresentada seria idônea.

A recorrente AMBIENTALLIX, em outro recurso, às fls. 2587/2588 – vol. XIII, afirma que a empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S/A, vencedora do grupo 03 da licitação, não comprovou o mínimo de execução de 50% do total estimado, conforme

WS



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral do Estado
Fls. 2710
.....
.....

exigido pelo item 13.3., "c", do Edital; alega irregularidades nos atestados de capacidade técnica e erros na planilha de elaboração de preços apresentados pela empresa vencedora. Requer a inabilitação da empresa QUEBEC e a declaração de nulidade de todos os atos praticados a partir da decisão que a declarou vencedora.

A recorrente LIMPTUDO SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA. apresentou também um outro recurso, fls. 2593/2597 - vol. XIII, em relação à declaração de vencedora da empresa QUEBEC, quanto ao grupo 03 da licitação, alegando que o responsável técnico apresentado por esta empresa não tem formação para estar em tal posição, e alegando também que os atestados de capacidade técnica apresentados não podem ser considerados para os fins desta licitação.

A recorrente LIMPTUDO afirma ainda que foi ilegalmente desclassificada, e requer seja declarada habilitada e declarada novamente vencedora, para que o objeto seja adjudicado a ela, sendo inabilitada a empresa QUEBEC.

Por meio dos Despachos n.º 140/2018/SES/SADM/DAEES e n.º 141/2018/SES/SADM/DAEES (fls. 2610/2624 e fls. 2625/2635 - vol. XIV), o Diretor de Arquitetura e Engenharia dos Estabelecimentos de Saúde e a Superintendente de Administração da SESAU analisam os recursos e opinam pela manutenção das empresas habilitada DANTAS & CAVALCANTE LTDA. e QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S/A.

O Pregoeiro, a Diretora de Licitação e a Superintendente da Central de Licitação, em decisões às fls. 2636/2641-v, 2642/2645-v, 2646/2650 e 2651/2656 (vol. XIV), receberam todos os recursos, e julgaram todos improcedentes.

A Superintendência de Assuntos Jurídicos da SESAU, por meio do Parecer Jurídico "SAJ/DCC/GCONTRAT" n.º 396/2018 (fls. 2658/2665 - vol. XIV), opinou pela improcedência de todos os recursos.

A então Controladoria Geral do Estado (CGE), por meio do Relatório CGE n.º 39/2018/SUGACI (fls. 2670/2679 - vol. XIV), fez "um panorama das várias tentativas feitas objetivando a realização de licitação para a contratação de empresa(s) prestadora do serviço de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos dos serviços de saúde" (fl. 2670). Citou as ocasiões em que ela, assim como nós, fez questionamentos e recomendações; destacando que:

"os questionamentos quanto às exigências do Termo de Referência e do Edital, foram feitos ainda

W



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral do Estado
Fls. 2711
.....
.....

no ano de 2016 e mesmo após justificativas e erratas, os interessados continuaram a questionar o certame via impugnação e pedido de adequação, deixando claro que as pendências não foram saneadas pela SESAU." (fl. 2674) (grifo nosso)

A CGE, no Relatório acima citado, também frisou que:

"(...) por vários motivos, mas principalmente pelas exigências contidas no Termo de Referência e no Edital, já se passaram **mais de três anos e seis meses**, desde que foi iniciado o primeiro processo em 2015 e, até o presente momento não se conseguiu concluir o certame, seguindo o rito reguçar/legal, para contratação do serviço pretendido." (fl. 2675) (o grifo consta do original)

Em resposta, sobrevieram os documentos abaixo citados (todos no vol. XIV dos autos). Não esmiuçaremos o teor deles, porque se referem aos apontamentos feitos pela Controladoria, cujo conteúdo diverge da razão pela qual os autos foram encaminhados a nós agora. Mas, resumidamente, foram esses os principais documentos produzidos pela Pasta:

- Relatório CGPT n.º 40/2018/SUGACI (fls. 2681/2690);
- Nota Explicativa assinada pelo Diretor de Arquitetura e Engenharia dos Estabelecimentos de Saúde da Pasta (fl. 2695);
- Parecer Técnico n.º 7/2018/SES/SADM/DAEES (fls. 2696/2700);
- Nota Explicativa produzida pelo Pregoeiro e pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação (fls. 2702/2704);
- Despacho n.º 1478/2018/SES/SAEL/DC/GCOT (fls. 2707/2708).

Por fim, a Diretora de Contratos e Convênios da Pasta, fl. 2708-v (vol. XIV), encaminhou o feito a esta Procuradoria Geral do Estado para manifestação sobre os recursos interpostos pelas empresas supranomeadas.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Em apertada síntese, é esse o relatório.

Pois bem.

Como se sabe, um dos princípios que regem o procedimento licitatório é o da vinculação ao instrumento de convocação, previsto no art. 3º, *caput*, da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

O art. 41 da mesma lei também determina:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

Este princípio materializa, no âmbito das licitações e contratos, um princípio maior que rege a Administração Pública: o princípio da legalidade.

Dessa forma, o edital, nele compreendido também os seus anexos, constitui a lei regente do certame, impondo a observância de suas regras a cargo da Administração Pública e dos licitantes.

No presente caso, rememore-se o que dispunha o item 13.3 do Edital que regeu o Pregão em comento:

“13. DA HABILITAÇÃO

WS



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral do Estado
Fls. 2713
.....
..... A

13.3 Após solicitação do(a) Pregoeiro(a), as Licitantes que tiverem seus preços aceitos **deverão apresentar a seguinte documentação complementar:**

- a) Registro ou inscrição do licitante e dos responsáveis técnicos, junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e/ou Conselho Regional de Química (CRQ) correspondente à atividade a ser executada;
- b) Comprovação que o(s) RESPONSÁVEL(IS) TÉCNICO(S)s pela Empresa seja detentor(es) de Atestado(s) de Capacidade Técnica(s) emitida por pessoa jurídica de direito público ou privado acompanhado da respectiva CAT (Certidão de Acervo Técnico), por exercício de serviços com características pertinentes e compatíveis, que comprovem responsabilidade técnica (acervo profissional)
- c) Comprovação de que o licitante seja detentor de Atestado(s) de Capacidade Técnica(s) emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em papel timbrado e contrato do emitente, para os quais o licitante esteja executando ou tenha executado atividades pertinentes e compatíveis ao objeto da licitação, como complexidade tecnológica e operacional, comprovando todas as etapas exceto a que pode ser subcontratada (disposição final), com execução mínima de 50% (cinquenta por cento) do total estimado por cada lote" (fl. 1360-v - vol. VII) (mantivemos os grifos do original)

As empresas DANTAS & CAVALCANTE LTDA. e QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S/A, as quais chamaremos simplesmente de "DANTAS & CAVALCANTE" e "QUEBEC" tiveram suas documentações contestadas pelas empresas LIMPTUDO SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA. e AMBIENTALLIX SOLUÇÕES EM RESÍDUOS LTDA, as quais chamaremos simplesmente de "LIMPTUDO" e "AMBIENTALLIX"; no que diz respeito às exigências dos subitens acima transcritos.

WS



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Quanto ao Atestado de Capacidade Técnica com comprovação da execução mínima de 50% do total estimado por cada lote de serviço, exigido pelo item 13.3, "c", do Edital, vê-se que os Atestados apresentados pela empresa recorrida DANTAS & CAVALCANTE, fls. 2419/2420, 2423/2424, e 2479 (todas do vol. XIII), aparentemente são idôneos, pois foram produzidos pelas autoridades competentes, presumindo-se, portanto, a legitimidade de todos eles e a veracidade do teor de tudo que consta descrito e afirmado neles.

Ademais, conforme foi analisado pela Pasta, em ponderações e cálculos que dispensaremos transcrição (fl. 2622 - vol. XIV), em que pese a quantidade de lixo coletado pela recorrida ter sido demonstrada de forma totalizada, é de se ver que suas médias são compatíveis com o percentual mínimo exigido pelo Edital.

O mesmo raciocínio se aplica à empresa recorrida QUEBEC, quando considerados todos os quantitativos apresentados nos Atestados apresentados por ela, referentes a serviços prestados em duas localidades: Valparaíso de Goiás (fls. 2282/2286 - vol. XII) e Cidade Ocidental (fls. 2266/2268 - vol. XII), ambas no Estado de Goiás; conforme cálculos apresentados pela Pasta em sua análise na fl. 2634 (vol. XIV).

Passemos às próximas alegações.

A empresa AMBIENTALLIX afirma que há irregularidades no Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela recorrida DANTAS & CAVALCANTE. Em seu recurso, fl. 2571 (vol. XIII), afirma que há incoerência entre as datas apontadas pela recorrida no Atestado de fl. 2479 (vol. XIII), referente ao Contrato n.º 245/2017 (fls. 2481/2498 - vol. XIII) quanto às datas da prestação de serviços e a data em que a ordem de serviço foi assinada. Porém, não encontramos nos autos a alegada ordem de serviço datada de 02.01.2018, o que prejudica a análise de tal argumento.

A empresa AMBIENTALLIX, na fl. 2588 (vol. XIII), também alega irregularidades nos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa QUEBEC. Afirma que o período demonstrado como sendo de execução das obras não coincide com a data em que foi assinado o contrato com o Município de Cidade Ocidental/GO.

De fato, vê-se na fl. 2280 (vol. XII) que o contrato foi firmado em 24.01.2007, enquanto que no Atestado, fl. 2267 (vol. XII), consta a descrição de serviços prestados no período de 01.11.2010 a 01.11.2011. Contudo, também há de se ver na Cláusula Décima Sexta do contrato, fl. 2280 (vol. XII), que os serviços foram contratados pelo prazo de 20 (vinte) anos. Logo, **em tese**, os serviços descritos no Atestado de Capacidade Técnica estariam compreendidos pelo prazo contratado.

WS



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA



É importante pontuar, quanto à vigência da referida contratação, excentricamente pactuada em 20 (vinte) anos, que não cabe a esta Procuradoria Geral do Estado do Tocantins questionar a sua legalidade, posto que se trata de contrato firmado no âmbito da Administração de Município pertencente ao Estado de Goiás; e além disso, o controle a posteriori de atos administrativos já firmados não consta entre nossas atribuições legais – nem mesmo quanto aos atos firmados em nosso Estado, que dirá em outro Estado, ou Município.

Isto, porém, não elimina a possibilidade de que o referido contrato porventura tenha a sua legalidade questionada e examinada pelas autoridades da Administração Pública competente, em regular processo administrativo conforme determinou o STF em Tese definida no RE n.º 594.296¹; sendo que, se restar comprovado vício ou nulidade, com a consequente constatação de que a empresa usou de documentação inidônea para induzir o Estado do Tocantins a erro e vencer licitação de forma fraudulenta, a referida empresa estará sujeita às consequências previstas por lei.

A empresa AMBIENTALLIX, na fl. 2588 (vol. XIII), também alega erros na planilha de elaboração de preços apresentados pela empresa QUEBEC, afirmando que ela teria apresentado tabela genérica, sem os requisitos mínimos exigidos pelo Edital. Todavia, segundo o que pudemos constatar, as tabelas trazidas pela empresa QUEBEC às fls. 2528/2539 (vol. XIII) estão em acordo com o Modelo que consta no Anexo III ao Edital, fls. 1375/1379 (vol. VII).

A empresa LIMPTUDO questiona a validade da representação da pessoa que assinou a proposta financeira da empresa DANTAS & CAVALCANTE, quem seja, a sra. Luciana Rodrigues Cordeiro (fl. 2401 – vol. XII). Vê-se em sua assinatura a sigla “PP” (“por procuração”), fazendo referência à procuração de fl. 2410 (vol. XIII).

É bem verdade que tal procuração não contempla, expressamente, a possibilidade de apresentar proposta; mas contempla poderes para firmar atos ainda mais amplos que a apresentação de proposta, tais como “prestar compromissos” e “assinar distrato”.

Pedimos vênias para colacionar, como fruto de nossos estudos sobre o tema, explanações feitas pelo Dr. Ariosto Mila Peixoto, a respeito dos níveis de poderes sujeitos à outorgada por empresa que participa de certame licitatório:

¹ “Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.”

[Tese definida no **RE 594.296**, rel. min. **Dias Toffoli**, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012, Tema 138.]

WS



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral do Estado
Fls. 2716
A

"A participação da empresa nas licitações envolve três níveis de poderes:

1º nível: é a representação para os atos do procedimento destinados à participação da empresa na competição, tais como credenciamento, oferecimento de lances, defesa oral da empresa, vista dos documentos de concorrentes, manifestação da intenção de recurso, assinatura de ata e demais atos procedimentais. Apesar de representar a empresa, este tipo de representação não confere ao outorgado o direito de assumir compromissos pela empresa.

2º nível: compreende todos os atos do nível 1, e ainda, contempla a assinatura de documentos, declarações, dentre eles a proposta comercial, que criam deveres e obrigações da empresa em relação ao órgão licitante. Neste nível de representação, o outorgante detém poderes mais amplos de outorga, uma vez que ele pode realizar atos (documentos) que produzem efeitos jurídicos que afetam diretamente a administração da empresa assim como a órbita econômica da sociedade.

3º nível: além de compreender os atos do nível 1 e 2, o outorgante poderá assinar contratos, termos de aditamento, acordos (alteração de escopo e negociação de preço), assinar procuração para advogados, autorização para ingresso de medidas judiciais e extrajudiciais assim como o substabelecimento (total ou em parte) dos poderes que lhe foram outorgados."²

² Disponível em: <http://www.portaldelicitacao.com.br/site/questoes-sobre-licitacoes/poderes-ao-outorgante-no-instrumento-de-mandato/>; acesso em 13.11.2018.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral do Estado
Fls. 2718
.....

SOLUÇÕES EM RESÍDUOS LTDA. (fls. 2587/2588 - vol. XIII); mas, **no mérito, opinamos pela improcedência de todos eles.**

É o parecer, s.m.j.

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, em Palmas - TO, aos 19 dias do mês de novembro de 2018.


LÍVIA FERRAZ TENÓRIO
Procuradora do Estado

SPA/ACAR



Procuradoria
Geral do Estado

Fls. 2719

ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA ESPECIAL

PROCESSO N.º : 2016.30550.005216
INTERESSADO : Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins
ASSUNTO : Recurso Administrativo – Pregão Eletrônico

D E S P A C H O “SCE” N.º 3106/2018 - Examinando os autos, ratifico a manifestação exarada no Parecer n.º 2156/2018 (fls.2709/2718) emitido pela Subprocuradoria Administrativa, que após análise dos autos opinou pelo **desprovemento** dos recursos interpostos, nos termos da promoção daquela Especializada.

À consideração superior.

SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA ESPECIAL,
em 19 de novembro de 2018.


MARIA DAS GRAÇAS RODRIGUES HOFFMANN
Procuradora do Estado
Subprocuradora da Consultoria Especial



ESTADO DO TOCANTINS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA ESPECIAL



PROCESSO N.º : 2016.30550.005216
INTERESSADO : Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins
ASSUNTO : Recurso Administrativo – Pregão Eletrônico

DESPACHO “SCE/GAB” Nº 3106/2018 – Aprovo a manifestação exarada no Parecer nº. 2156/2018 (fls.2709/2718) emitido pela Subprocuradoria Administrativa e devidamente ratificado pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, que após análise dos autos opinou pelo **desprovimento** dos recursos aviados pelas empresas, nos termos da promoção daquela Especializada.

Na oportunidade, essa ilustrada Secretaria deve atentar para o que consta do Parecer sob análise quando afirmou que *“Não podemos deixar de observar que a evidente demora no presente caso coloca em grave risco a consecução da eficiência, colocando o Estado em situação de risco de gerar danos aos usuários do serviço público, além, é claro, dos prejuízos financeiros que poderão surgir caso o presente Pregão não atinja urgentemente a sua finalidade”*.

Desse modo, recomenda-se ao Gestor da Pasta de origem adotar providências no sentido de ultimar o certame com a devida brevidade, evitando, com isso, posteriores contratações diretas, por emergência, de modo que não haja questionamentos pelos órgãos de controle.

Encaminhem-se os autos à Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins – SESAU – para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO,
em Palmas, 19 de novembro de 2018.


NIVAIR VIEIRA BORGES
Procurador-Geral do Estado