



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR

PROC.: 2023001940

FOLHA: 991

Rubrica

PARECER Nº 082/2024 – FSM – SUCON

Processo nº. 2023001940

Para: SSA

DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL Nº. 025/2023. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM MANUTENÇÃO PREDIAL EM AMBIENTE HOSPITALAR. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL CONHECIMENTO. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES. INDEFERIMENTO DE AMBAS AS IMPUGNAÇÕES. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADES NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CONTINUIDADE DO CERTAME.

Senhor Procurador Geral do Município,

I. Da Consulta

Trata-se de análise de impugnação ao Edital de Pregão Presencial nº. 0025/2023, interposta pela sociedade empresária (A) EL MARQUES LIMPEZA CONSERVAÇÃO E OBRAS e (B) MAGMA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI.

De início, cumpre ressaltar que o processo administrativo nº. 2023001940 encontra-se sem a devida autuação, uma vez que apenas consta a numeração da página até a folha 991, volume VI. Assim, visando a transparência e legitimidade dos atos administrativos praticados, recomenda-se desde já que se proceda à autuação de todo o processo.

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
Mês: 19/10/2024
CAB/RJ, 130-507



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR

PROC.: 2023001940

FOLHA: 1192

Rubrica

O Pregão Presencial nº. 025/2023 tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de limpeza técnica hospitalar e de conservação das áreas internas, externas, esquadrias e das áreas verdes e de jardins, com manutenção predial preventiva e corretiva em unidades municipais de saúde no continente e áreas insulares, contemplando a conservação, desinfecção, assepsia, lavagem, higienização de reservatórios de água, jardinagem, corte e capina de grama e capim, coleta e transporte de resíduos de saúde e verdes, para atender os equipamentos da Rede Municipal de Saúde – RMS e Fundação Hospitalar Jorge Elias Miguel (Hospital Municipal da Japuiba – HMJ), com fornecimento de materiais, ferramentas, equipamentos e veículos.

Verifica-se às fls. s/n que foi publicado no Boletim Oficial do Município nº. 1813, em 29 de dezembro de 2023, o aviso do Pregão Presencial nº. 025/2023, contendo seu objeto, data, hora e local da sessão, bem como como realizar a retirada da íntegra do edital.

É o breve relatório, no essencial.

Estudada a matéria, passamos ao exame do caso.

II. Dos Fundamentos

O presente opinativo objetiva atender solicitação formulada nos autos pela Secretaria de Saúde, o que, nos termos do que dispõem o artigo 96 da Lei Orgânica Municipal e o artigo 3º, § 1º da Lei Complementar nº 011/2015, é feito sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Municipal.

Destaque-se que parte das observações expendidas por esta Consultoria Jurídica são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não a vincular.

O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
Matr. 19.768
OAB/RJ-149.507



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR:

PROC.: 2023001940

FOLHA: 1193

Rubrica

discricionária da autoridade administrativa.

Assim sendo, a manifestação produzida pela Procuradoria-Geral, em que pese ser de natureza obrigatória, não é vinculativa ao gestor, que pode dela discordar, devendo, para tanto, apresentar as razões de fato e de direito que lhe deem sustentação¹.

II.A. Da Impugnação ao Edital feita pela sociedade empresária EL MARQUES LIMPEZA CONSERVAÇÃO E OBRAS

Em síntese, sustenta a empresa que o Município utiliza a Lei nº. 8.666/93 de forma ilegal, descumprindo as próprias orientações emitidas em boletim oficial, bem como a suposta restrição da competitividade em razão da aglutinação de itens em licitações.

Como já exposto, no dia 29 de dezembro de 2023 foi publicado no Boletim Oficial do Município o aviso de realização do Pregão Presencial nº. 025/2023, de modo que agiu de acordo com a própria regulamentação, nos termos do Decreto Municipal nº. 13.358/2023.

Por outro lado, em relação à suposta restrição de competitividade em razão da aglutinação de itens, há que se dizer o que se segue.

Em exercício da discricionariiedade administrativa, entendeu o gestor público que a reunião de lotes em um único procedimento licitatório é a opção que melhor se adequa aos princípios norteadores da Administração Pública, inclusive no que tange à busca do melhor preço e proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Além disso, a realização do procedimento licitatório e posterior contratação

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
Matr. 19.788
ANGRA - 149.507

¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTL, Marinês Restelatto. Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação. 1ª ed. São Paulo: NDI, 2012, pág. 138.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR
PROC.: 2023001940
FOLHA: 1194

Rubrica

através de processo que verse sobre um único lote facilita a fiscalização necessária, de modo a se evitar a ocorrência de eventuais ilegalidades.

O C. Tribunal de Contas da União possui o entendimento consolidado de que não existem óbices jurídicos à licitação com critério de adjudicação menor preço global por grupo (lote) de itens, uma vez que o agrupamento de itens, em certas situações, pode ser vantajoso à Administração, conforme o delineado na Súmula 247-TCU².

O objeto do Pregão Presencial nº. 025/2023 nos permite afirmar que a situação remete, justamente, aos cenários em que o não parcelamento do objeto se encontra devidamente justificado, dentro dos parâmetros legais aplicáveis e em conformidade com a Súmula 247-TCU.

Ademais, cumpre destacar o posicionamento do C. TCU sobre o tema:

É imprescindível a análise dos preços unitários em licitações do tipo menor preço global, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de adicionais. (Acórdão 1618/2019-Plenário, publicado no Boletim de Jurisprudência nº 273 de 29/07/2019)

A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1913/2013-Plenário, publicado no Informativo de Licitações e Contratos nº 161)

O julgamento de propostas pelo menor preço global, sem análise dos preços unitários e sem estimativa de quantidades, pode conduzir à prática de jogo de planilha. (Acórdão 8117/2011-Primeira Câmara)

² SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispoem de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.


ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
OAB/RJ 19.769
1199.507



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR
PROC.: 2023001940
FOLHA: 1195


Rubrica

Registre-se, ainda, que através da Lei Municipal nº. 4.286, de 19 de dezembro de 2023 extinguiu a Fundação Hospitalar Jorge Elias Miguel transferindo-se suas atribuições, estrutura e patrimônio, bem assim os recursos financeiros e orçamentários para a Secretaria Municipal de Saúde, o que corrobora ainda mais para que o objeto do Pregão Presencial sob análise seja unificado.

Neste cenário, buscando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública Municipal, entende-se pertinente a opção do gestor em unificar o objeto a ser contratado em um único lote, não se vislumbrando qualquer ilegalidade no procedimento licitatório do Pregão Presencial nº. 025/2023, tampouco qualquer tipo de restrição à competitividade.

II.B. Da Impugnação ao Edital feita pela sociedade empresária MAGMA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI.

Conforme cláusula 1.5, do Edital de Pregão Presencial nº. 025/2023, os interessados podem formular impugnações em até 02 dias úteis anteriores à abertura da sessão, seja presencialmente, de 9:30h até 16:00h, seja de forma eletrônica, através do endereço de e-mail disponibilizado.

Cumpre ressaltar o entendimento do ilustre doutrinador, Ulisses Jacoby Fernandes²:

O dia 19 foi fixado para a realização da sessão e, na forma da contagem geral de prazos, não se computa o dia do início. O primeiro dia na contagem regressiva é o dia 18; o segundo, o dia 17. Portanto, até o dia 16, último minuto do encerramento do expediente no órgão, poderá o licitante e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos.

Nota-se, portanto, que a impugnação oferecida pela sociedade empresária sob

² FERNANDES, J.U. Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão eletrônico presencial e eletrônico. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 454.

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
Nº. 19.768
OAB/RJ 149.507



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR

PROC.: 2023001940

FOLHA: 1196

Rubrica

análise é intempestiva. Contudo, em atenção ao princípio da eventualidade, na análise do mérito, tampouco assiste razão aos argumentos apresentados.

Em síntese, pretende a retificação do edital para que sejam excluídas as cláusulas 11.4.1.1.b.1., 11.4.1.1.f., 11.4.1.1.g., 11.4.1.1.a.1. e, caso os pedidos anteriores não sejam acatados, seja realizado o parcelamento do objeto e alterada a cláusula 17 para que seja permitida a subcontratação das parcelas de menor relevância.

Em relação ao parcelamento do objeto, nos remetemos ao tópico anterior (II.A.), em que restou demonstrada a pertinência e legalidade da opção do gestor público pela utilização da licitação em um único lote, sem fracionamento, com vistas ao interesse público. Ademais, a possibilidade ou não de subcontratação de parcelas faz parte do mérito administrativo, em um juízo de conveniência e oportunidade, razão pela qual deixo de me manifestar.

Como já mencionado, o objeto do Pregão Presencial nº. 025/2023 consiste na contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de limpeza técnica hospitalar e de conservação das áreas internas, externas, esquadrias e das áreas verdes e de jardins, com manutenção predial preventiva e corretiva em unidades municipais de saúde no continente e áreas insulares, contemplando a conservação, desinfecção, assepsia, lavagem, higienização de reservatórios de água, jardinagem, corte e capina de grama e capim, coleta e transporte de resíduos de saúde e verdes, para atender os equipamentos da Rede Municipal de Saúde – RMS e Fundação Hospitalar Jorge Elias Miguel (Hospital Municipal da Japuíba – HMJ), com fornecimento de materiais, ferramentas, equipamentos e veículos. Logo, trata-se de serviços de manutenção predial propriamente dita.

Segundo o entendimento do C. TCU:

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
OAB/RJ - 19.708
OAB/RJ - 169.507



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR

PROC.: 2023001940

FOLHA: 1197

Rubrica

9.2. (...) não deverão constar nos editais dos futuros certames, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos:

(...)

9.2.3. exigência, para fins de qualificação técnica, de:

9.2.3.1. registro junto ao CBMERJ e à Rioluz/GEM; somente cabível na fase de execução contratual;

9.2.3.2. demonstração de atuação nos ramos de elétrica, telecomunicações, mecânica, química e segurança do trabalho, quando o registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) seria suficiente para demonstrar a sua aptidão nos referidos ramos;

9.2.4. exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência;

(...)

9.2.4.2. em gerenciamento de contas de energia uma vez que: (i) esta atividade extrapola o objeto da licitação e (ii) a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada às parcelas de maior relevância;

9.2.4.3. em limpeza de fossas com utilização de equipamento de jato d'água de alta pressão e equipamento de sucção, considerando que: (i) a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada às parcelas de maior relevância; e (ii) há a possibilidade de subcontratação desse serviço;

9.2.4.4. em implementação e/ou operação de Sistema de Gerenciamento de Manutenção (SGM) que contemple, no mínimo, três índices de Classe Mundial de Manutenção, considerando que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada às parcelas de maior relevância;

9.2.4.5. em manutenção de sistemas de ar-condicionado central para áreas limpas Classe 1.000 (ISO Classe 4), se for suficiente exigir a comprovação de experiência em manutenção de ar-condicionado central em ambientes com áreas críticas, não necessariamente ISO Classe 4;

9.2.4.6. mínima de três anos na prestação de serviços compatíveis ao objeto, local e tipo de licitação (i) sem estar comprovado que tal lapso temporal é indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades do órgão e (ii) em afronta à jurisprudência do TCU;

(Acórdão 2076/2023-Plenário)

Por outro lado, o entendimento do C. TCU é consolidado no sentido de ser compatível com o interesse público a exigência de comprovante de qualificação técnica no limite de 50% do objeto a ser contratado:

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo licitatório. (Acórdão 2924/2019-Plenário | Publicado no Boletim de Jurisprudência nº 293 de 27/01/2020)

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
Mant. 19.768
OAB/RJ-149.307



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR
PROC.: 2023001940
FOLHA: 11016
<i>R</i>
Rubrica

A exigência de comprovante de qualificação técnica (art. 30 da Lei 8.666/1993) contendo quantitativos superiores a 50% do previsto para a execução, sem motivação específica, constitui restrição indevida à competitividade. (Acórdão 2595/2021-Plenário | Publicado no Boletim de Jurisprudência nº 379 de 16/11/2021)

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto se houver justificativa técnica plausível. (Acórdão 2696/2019-Primeira Câmara)

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação. (Acórdão 244/2015-Plenário | Publicado no Boletim de Jurisprudência nº 70 de 02/03/2015)

Portanto, da análise do edital, conclui-se que não assiste razão às alegações feitas pela sociedade empresária MAGMA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI, na impugnação apresentada.

III. Da Conclusão

Com base nos documentos e informações carreadas aos autos, este d. Órgão Jurídico conclui:

1. Diante da constatação da ausência de autuação completa do processo em análise, recomenda-se que o vício seja sanado, a fim de evitar futuras ilegalidades;
2. Pelo indeferimento da impugnação apresentada pela sociedade

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
OAB/RJ 149.507



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

Procuradoria-Geral do Município
Subprocuradoria Consultiva

PMAR
PROC.: 2023001940
FOLHA: 199

Rubrica

empresária EL MARQUES LIMPEZA CONSERVAÇÃO E OBRAS, por não vislumbrar qualquer ilegalidade, conforme razões expostas no presente opinativo;

3. Pelo não conhecimento da impugnação apresentada pela sociedade empresária MAGMA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI., porque intempestiva; entretanto, no mérito, não vislumbramos qualquer ilegalidade, conforme razões expostas no presente opinativo.

Registre-se que o exame se restringe às informações contidas neste processo administrativo e fornecidas pelos agentes públicos, presumindo-se verdadeiras, salvo prova em contrário.

Por fim, ressaltamos que não foram analisados aspectos técnicos e econômicos financeiros por não pertencerem à área do direito, sem prejuízo dos demais apontamentos no curso do parecer, eventualmente não inclusos na conclusão.

É a nossa opinião, que submetemos à apreciação superior.

Angra dos Reis, 24 de janeiro de 2024.

Fernanda Souza de Menezes

Assessora Jurídica

Mat. 29.516

Visto G. Menezes
ERICK HALPERN
ERICK HALPERN
Procurador-geral do Município
Matr. 19.768
OAB/RJ 149.507

ERICK HALPERN

Procurador-Geral do Município

OAB/RJ n.º 149.507 – Mat. 19.768