



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Tribunal Pleno – **SEÇÃO MUNICIPAL**

Sessão: **26/08/2020**

Exame Prévio de Edital – Referendo e Julgamento

Processos: TC-015688.989.20-1; TC-015789.989.20-1; TC-015985.989.20-1 e TC-00016103.989.20-8

Representantes: Vagner Borges Dias; Luis Gustavo de Arruda Camargo; José Eduardo da Silva e outros vereadores do município; e Qualitech Terceirização Ltda.

Representada: Prefeitura de Caraguatatuba

Responsável: José Pereira de Aguiar Junior (Prefeito); Amauri Barboza Toledo (Secretário Municipal de Saúde)

Assunto: Representação formulada contra o pregão eletrônico nº 020/2020, promovido pela Prefeitura de Caraguatatuba, tendo como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviço continuado de limpeza, asseio, conservação predial e hospitalar, com o fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, nas unidades de saúde

Valor estimado: R\$ 6.550.853,52

Advogados (cadastrados no e-TCESP): Márcia Paiva de Medeiros Pinto - OAB/SP 125455 e outro (Prefeitura); Dario Reisinger Ferreira – OAB/SP 290758; Fausto Domingos N. Neto – OAB/SP 314142 (Representantes)

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. ALVARÁ/LICENÇA DE FUNCIONAMENTO. CERTIFICADO. CERTIDÃO DE REGISTRO NO SESMT. ESTIMATIVAS DE CONSUMO. ORÇAMENTO. PARECER JURÍDICO. RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL. ÍNDICES CONTÁBEIS. CORREÇÕES DETERMINADAS.

1. As requisições de “alvará/licença de funcionamento”, assim como do “alvará sanitário” e do “Certificado de Licença de Funcionamento” autorizando a empresa exercer atividades com produtos químicos são indevidas, haja vista que a execução pretendida não envolve manuseio de produtos químicos controlados.

2. Pertinente a certidão de “Registro no Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho - SESMT” endereçada ao vencedor, desde que se permita, como obrigação alternativa, a sua satisfação por meio de uma declaração de inaplicabilidade ou de não sujeição, de modo a atender às empresas que, por suas especificidades, não estejam obrigadas a este registro.

3. O texto convocatório merece, igualmente, aperfeiçoamento para fins de indicar, de forma clara, as quantidades de consumo e dos custos estimados de materiais, saneantes domissanitários,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

equipamentos e utensílios, conforme subscrito pela Assessoria Específica da ATJ.

4. Necessária reformulação do orçamento, a fim de comportar uma planilha que expresse de forma correta a composição dos custos unitários e que não se encontre defasada.

5. O parecer jurídico decorre de imposição legal (art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93).

6. O edital deverá prever as condições para a participação de empresas em recuperação extrajudicial, em analogia ao tratamento dado às sociedades em recuperação judicial, nos termos dispostos na Súmula 50.

7. Necessário que a Administração reveja os patamares dos indicadores contábeis eleitos, de forma a determiná-los em consonância com aqueles usualmente praticados no respectivo segmento de mercado, assim como a possibilidade de habilitação alternativa a este quesito, a partir da comprovação do patrimônio líquido correspondente a 10% do valor total do lote, já que a sua base deverá ter como referência o montante correspondente a doze meses, por se tratar de serviços contínuos, em atendimento à Súmula 37 desta Casa.

Relatório

Trata-se de representações formuladas contra o edital do pregão eletrônico nº 020/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, tendo por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços continuados de limpeza, asseio, conservação predial e hospitalar, com o fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, nas unidades de saúde, nos moldes estipulados no texto convocatório.

De forma breve, a empresa Vagner Borges Dias reclamou da exigência de alvará/licença de funcionamento, certificados e certidão de registro no Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT).

Asseverou que tais obrigações são restritivas e não guardam amparo legal, acrescentando que o objeto buscado pela Prefeitura em tela não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

corresponde ao exercício da profissão de químico, além de trazer decisões proferidas por Tribunais neste sentido.

Já o sr. José Eduardo da Silva – este em conjunto com outros vereadores do município – criticou, especificamente em relação ao edital, a falta de indicação das estimativas de consumo dos materiais de limpeza e daquele destinado ao uso dos sanitários, a inexistência de planilhas de custo demonstrando o orçamento da Administração, a exigência de atestado de capacidade técnica do mesmo quantitativo licitado e falta de aprovação do edital pela Procuradoria do Município.

Por seu turno, o sr. Luis Gustavo de Arruda Camargo, além de censurar pontos já mencionados (certificado de licença e ausência de quantitativos para o fornecimento de materiais para higienização e limpeza), acrescentou que houve infringência às Súmulas 50 e 51.

Após o recebimento da matéria nesta via processual pelo Plenário da Corte, houve mais uma representação – agora subscrita pela empresa Qualitech Terceirização Ltda., a qual alegou que os índices contábeis exigidos (liquidez geral / corrente maior ou igual a 1,50 e grau de endividamento inferior ou igual a 0,40) mostraram-se excessivamente rigorosos em relação à situação atual das empresas deste segmento de mercado.

Regularmente notificada, a Origem apresentou suas justificativas consubstanciadas no evento 55 dos autos do processo 015688.989.20-1 e requereu, em preliminar, o indeferimento do pedido formulado por Vagner Borges Dias, em decorrência da ausência de prova de cidadania.

A instrução promovida pelas Assessorias da ATJ, sua Chefia, SDG e MPC convergiu na direção do acolhimento apenas em parte das insurgências relatadas.

É, no essencial, o relatório.

fnp



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-00015688.989.20-1
TC-00015789.989.20-1
TC-00015985.989.20-1
TC-00016103.989.20-8

De início, afasto a preliminar suscitada pela defesa no tocante ao indeferimento da representação subscrita por Vagner Borges Dias, já que, neste caso, houve a apresentação do registro da empresa na JUCESP, conforme se verifica do evento 1 dos autos do TC-00015688.989.20-1 – atendendo de forma plena ao § 1º, art. 113 da Lei nº 8.666/93.

No mérito, compreendo que procedem as críticas dirigidas às requisições de “alvará/licença de funcionamento”, assim como do “alvará sanitário”, uma vez que a execução pretendida não envolve manuseio de produtos químicos controlados, sendo inaplicáveis a serviços de conservação e limpeza, conforme pontuado durante a instrução.

Esta questão já foi apreciada outras vezes pela Casa, ilustrada com perfeição nos autos do TC-015774.989.17-2, conforme transcrito a seguir (voto acolhido pelo Tribunal Pleno na sessão de 22/11/2017, rel. E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues):

“De outro lado, assiste parcial razão ao Representante quanto às licitantes prestadoras de serviços de higiene e limpeza não estarem sujeitas à prévia obtenção de autorização e/ou licença de funcionamento da Vigilância Sanitária para a execução dessas tarefas, conforme, aliás, dispõe o item 4.2 da Portaria nº 09/2000 da ANVISA, mencionada por Assessoria Técnica. A previsão legal (artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 6.360/76 e artigos 1º e 2º do Decreto Federal nº 8.077/13) impõe apenas aos fabricantes e distribuidores de saneantes domissanitários, materiais de limpeza e higiene a obtenção de autorização da ANVISA e de licença de funcionamento dos órgãos estaduais e municipais para o exercício de suas atividades, de modo que às empresas que possuem finalidade social de comércio varejista e/ou de prestação de serviços comuns de limpeza não se pode exigir a apresentação de tais documentos. “.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por simetria, igualmente se mostrou injustificada a exigência específica de “Certificado de Licença de Funcionamento autorizando a empresa exercer atividades com produtos químicos”, haja vista a inexistência de produtos químicos que possam ser utilizados como insumos na elaboração de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou química, como bem ponderado pelo parecer da Assessoria Técnica específica de ATJ, ratificado por SDG e MPC.

Acrescento que esta conclusão também guarda esteio em nosso repertório jurisprudencial, conforme se decidiu nos autos do TC-9003.989.18-3 e TC-16540.989.17-5 (sessões Plenárias de 9/5/2018 e de 13/12/2017, sob relatorias dos E. Conselheiros-Substitutos Samy Wurman e Silvia Monteiro, respectivamente).

Ainda no campo das “certidões” exigidas, aquela específica ao “Registro no Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT” -, sinaliza outra solução.

De fato, como pontuou o Procurador de Contas em seu parecer, a sua pertinência depende, necessariamente, do exame da atividade principal da empresa, do número de funcionários nela empregados e do grau de insalubridade das atividades realizadas, conforme se depreende da “Norma Regulamentadora 4” (NR 4), expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Sob este enfoque e considerando que a exigência está deslocada para atendimento somente pela licitante vencedora – não se traduzindo em documento habilitatório - permissiva tal obrigação, desde que passe por aperfeiçoamento, de modo a permitir a sua satisfação também pelas empresas que, por suas especificidades, não estejam obrigadas a este registro, por meio de uma declaração de inaplicabilidade ou de não sujeição, conforme proposto pelo *Parquet* e por SDG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Esta conclusão coaduna-se, por analogia, com a deliberação exarada nos autos do TC-006948.989.19-9 (Pleno de 3/4/2019, rel. E. Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli), como segue:

“Os documentos inquinados não constituem requisitos limítrofes de habilitação, circunscritos pelos artigos 27 a 31 do Estatuto das Licitações, uma vez que a medida há de condicionar somente a vencedora do certame.

Nessa conformidade, a redação do edital não estaria absolutamente viciada, até porque, em última análise, a matéria encontra amparo em norma regulamentadora do Ministério do Trabalho.

Considerando, porém, que o dimensionamento do tema se vincula a variáveis como classificação econômica da empresa, gradação do risco da atividade principal, número total de empregados do estabelecimento e graus de insalubridade (conf. Normas Regulamentadoras 4, 7, 9 e 15), a procedência da representação, nesse aspecto, induziria somente ao aprimoramento do Edital no sentido de admitir declaração das empresas porventura desobrigadas de determinado requisito, no molde das mencionadas normas regulamentadoras, tal como o registro no Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho-SESMT, o que deve ser observado pela Administração, a fim de evitar que a demanda propicie condição ilegítima de restrição.”.

Prosseguindo nesta apreciação, o texto convocatório merece, igualmente, reformulação para fins de indicar, de forma clara, as quantidades de consumo e dos custos estimados de materiais, saneantes domissanitários, equipamentos e utensílios ou, ao menos, o coeficiente e o residual para a composição dos custos dos insumos, nos moldes do CADTERC – Vol.7 (Limpeza Hospitalar), consoante subscrito pela Assessoria Específica da ATJ, pertinente à área econômica.

Aliás, outras duas falhas detectadas por aquela Assessoria concernente aos preços estimados também comportam reparo: a primeira, a falta de um orçamento idôneo prévio à licitação - haja vista a ausência de uma planilha que expresse de forma correta a composição dos custos unitários em modelo único (com indicação de produtividade) no formato apontado em seu parecer – e, a segunda, o fato de as cotações encontrarem-se defasadas, uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

vez que se referem a novembro de 2019, superando o lapso temporal de até seis meses tolerado pelo nosso entendimento jurisprudencial (cfe. TC-031550/026/13, Pleno de 5/6/2019, rel. E. Conselheiro-Substituto Antonio Carlos dos Santos).

Outro questionamento que demanda reavaliação por parte da Representada diz respeito à falta de aprovação do edital pela área jurídica.

Neste quesito, como observado durante a instrução pelo MPC e SDG, o parecer jurídico apresentado pela Representada em suas justificativas refere-se a certame com designação distinta (Pregão Presencial nº 135/2019), não se constituindo em elemento suficiente para fins de atendimento ao art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

Sob este enfoque, deverá o edital reformulado ser submetido à Procuradoria do Município, como forma de observar o preceito legal supracitado.

Procede, outrossim, a impugnação dirigida à falta de condições para a participação de empresas em recuperação extrajudicial. O problema, aqui, consiste no fato de o item 6.1.3.5 não ter previsto para sociedades nestas condições a possibilidade de apresentarem o seu “Plano de Recuperação Extrajudicial”, em igualdade ao tratamento dado às suas congêneres que se encontram em recuperação judicial, nos termos dispostos na Súmula 50.

Esta tem sido a linha seguida por este Tribunal em casos da espécie, conforme se deliberou nos autos do TC-009625.989.19-9 (Pleno de 8/5/2019, rel. E. Conselheiro Renato Martins Costa), *verbis*:

“No conjunto das regras de habilitação e a despeito da proibição recair expressamente nas empresas em eventual recuperação extrajudicial, entendendo igualmente deva ser dispensado o mesmo regime jurídico da recuperação judicial, permitindo-se em tese a possibilidade de participação de sociedades com plano homologado na forma da lei.”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Última queixa subscrita na inicial que também acolho relaciona-se aos índices contábeis eleitos (liquidez geral / corrente maior ou igual a 1,50 e grau de endividamento inferior ou igual a 0,40).

Nesta seara, a partir da inteligência do § 5º, art. 31 da Lei nº 8.666/93, é possível inferir que o legislador, ao permitir exigências da espécie sem, contudo, estabelecer patamares predeterminados, pretendeu decretar esta tarefa à Administração, uma vez que se viessem os tais “parâmetros” já previstos no regramento legal, haveria um engessamento indesejável dos percentuais, mormente porque devem ser mutáveis, observando-se as peculiaridades de cada caso – em especial o ramo de atividade, o momento e a conjuntura econômica do país.

Sob este prisma, ideal seria a Administração defini-los com base nestes elementos, atentando para que as justificativas necessárias estejam integradas ao processo administrativo ensejador do certame, em conformidade com aquele regramento legal.

No caso, além da ausência de esclarecimentos técnicos robustos, aptos a amparar a conduta administrativa, merece relevo o parecer da Assessoria Específica de ATJ no âmbito econômico, para a qual os patamares escolhidos pelo Gestor não se mostraram usuais, mas sim rigorosos em demasia, a partir de análise que cita.

Sendo assim e agregando a este contexto que os parâmetros eleitos – especialmente aqueles afetos à liquidez – encontram-se no limite máximo admitido por esta Corte historicamente (entre 1,00 e 1,5) – circunstância que só poderia ser admitida caso houvesse justificativas neste sentido – necessário que a Administração reveja os patamares dos indicadores eleitos, de forma a determiná-los em consonância com aqueles usualmente praticados no respectivo segmento de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Além disso, também acolho a manifestação daquela Assessoria no que diz respeito à necessidade de retificação do item alternativo a esta comprovação, pertinente ao patrimônio líquido correspondente a 10% do valor total do lote, já que a sua base deverá ter como referência o montante correspondente a doze meses, e não o período de vinte e quatro meses, por se tratar de serviços contínuos, nos termos dispostos na Súmula 37 desta Casa.

Passo, agora, à análise dos pontos que não merecem a mesma sorte.

A insurgência relativa à falta de indicação de quantitativos para demonstração de experiência, nos termos dispostos no item 6.1.5.1, não comporta reparo, haja vista que o seu teor reproduz a regra prevista no art. 30, § 1º da Lei de Licitações.

Aliás, não há que se falar em violação à Súmula 24, uma vez que o seu enunciado admite a fixação (entre 50% a 60%), mas não a obriga.

Neste sentido, cito r. voto proferido nos autos do TC-011702.989.18-7 (Pleno de 20/6/2018, rel. E. Conselheiro Dimas Ramalho):

“Também não prospera a impugnação alusiva à falta de indicação de quantitativos mínimos para efeito de aferição da qualificação técnico-operacional.

A fixação de quantitativos mínimos é possível e admitida pela jurisprudência desta Corte, consoante enunciado da súmula nº 24, como forma de orientar a aferição da experiência anterior das licitantes em serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

No entanto, não há a obrigatoriedade de se eleger um valor mínimo, especialmente se a Administração entender que a demonstração de determinado quantitativo não se faz relevante para avaliar a experiência anterior das proponentes, o que parece ser o caso.

Obviamente, nas condições em que o edital se encontra, não poderá a Municipalidade recusar atestados que eventualmente não atendam a determinado quantitativo”.

Da mesma forma, não há que se falar em desrespeito à Súmula 51 (estabelece que, nos casos de impedimento e suspensão de licitar e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

contratar, a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador). Como se verifica do item 5.2 “c”, a sua redação evidencia que tais hipóteses se restringem ao Município de Caraguatatuba – amoldando-se, com perfeição, ao Enunciado citado.

Ante o exposto, circunscrito às queixas deduzidas nas iniciais, voto pela **procedência parcial**, devendo a Prefeitura de Caraguatatuba, nos termos deste voto:

- a) Retirar as requisições de “alvará/licença de funcionamento”, assim como do “alvará sanitário” e do “Certificado de Licença de Funcionamento”;
- b) Admitir que a empresa participante não obrigada ao Registro no SESMT apresente, como alternativa, uma declaração de inaplicabilidade ou de não sujeição;
- c) Indicar de forma clara as quantidades de consumo e dos custos estimados de materiais, saneantes domissanitários, equipamentos e utensílios;
- d) Reformular o orçamento, a fim de comportar uma planilha que expresse de forma correta a composição dos custos unitários e que não se encontre defasada;
- e) Providenciar o parecer jurídico;
- f) Prever as condições para a participação de empresas em recuperação extrajudicial, em analogia ao tratamento dado às sociedades em recuperação judicial; e
- g) Rever os patamares dos indicadores contábeis eleitos, de forma a determiná-los em consonância com aqueles comumente praticados no respectivo segmento de mercado, assim como a possibilidade de habilitação alternativa a este quesito, a partir da comprovação do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

patrimônio líquido correspondente a 10% do valor total do lote, tendo por base o montante correspondente a doze meses da prestação.

Ao republicar o edital, deverá atentar para a reabertura do prazo legal, nos moldes prescritos pelo art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Acolhido este entendimento pelo Plenário desta e. Corte, intime-se a Representada, na forma regimental.

Com o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

É como voto.