

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
--

VOTO GC-7

PROCESSO: TCE-RJ nº 108.349-4/19
ORIGEM: HOSPITAL PEDRO ERNESTO
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
INTERESSADO MARTINS & LOCOCO LAVANDERIA LTDA.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. OPERAÇÃO E CONTROLE DE ROUPARIA HOSPITALAR. HIGIENIZAÇÃO DE ROUPAS HOSPITALARES. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA REGISTRADO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Cuidam os autos de Representação, interposta pela empresa Martins & Lococo Lavanderia Ltda., inscrita no CNPJ sob nº 59.951.822/0001-09, com sede na Rua Paulo Cândido da Silva, nº 139, Caieiras–SP, em face de supostas irregularidades cometidas pelo Hospital Universitário Pedro Ernesto no Edital de Pregão Eletrônico nº 351/2019 (processo administrativo nº E-26/0008/1592/2018), tendo por objeto a contratação de empresa especializada em operação e controle de rouparia hospitalar com mão de obra e contratação de empresa especializada em higienização de roupas hospitalares, no valor estimado de R\$ 16.416.008,04.

Trata-se da **3ª (terceira) submissão** da Representação em exame à apreciação desta Corte de Contas. Em 24/01/2020, a eminente Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins proferiu Decisão Monocrática nos seguintes termos:

Pelo exposto e examinado, em sede de cognição sumária, Decido:

*I – pela **CIÊNCIA** da remessa do Doc. nº 000.883-6/2020 pelo jurisdicionado;*

*II – Pelo **DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR REFERENTE À SUSPENSÃO DO CERTAME**, até o pronunciamento definitivo desta Corte acerca do mérito desta Representação, nos termos do artigo 84-A do Regimento Interno deste TCERJ;*

*III - Pelo **CONHECIMENTO** da representação por estarem presentes os pressupostos de legitimidade, admissibilidade e cabimento determinados no art. 58 do Regimento Interno desta Corte;*

*IV - pelo **SOBRESTAMENTO** quanto à análise de mérito;*

*V – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Diretor Geral do Hospital Universitário Pedro Ernesto, nos termos do § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a ser efetivada conforme art. 26 do Regimento Interno, para:*

1 – informe em que fase se encontra a licitação, remetendo os documentos comprobatórios, tais como ata da sessão, etc;

2 – esclareça como foi dividido o objeto do pregão, informando quais serviços estão incluídos em cada lote (2.2);

3 – informe se alguma empresa participante foi inabilitada em face do não atendimento do subitem 12.5.1 do edital;

4 – encaminhe a cópia do julgamento pela autoridade competente da impugnação/recurso apresentado(s) pela empresa representante;

5 – justifique a exigência de atestados de capacidade técnica em diferentes Conselhos – CRA e CRQ - exigidos no itens 12.5.1 e 12.6.1 do edital. Segundo o TCU:

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. (grifo nosso).

*VI - pela **EXPEDIÇÃO de OFÍCIO** ao Representante, a fim de que tome ciência da decisão desta Corte.*

Em sua análise técnica, a Coordenadoria de Exame de Editais assim se pronuncia, por meio da instrução constante da peça eletrônica “16/07/2020 – Informação CEE”:

Ante o exposto, síntese do que foi examinado, considerando:

- que a decisão monocrática de 24.01.20 deferiu medida cautelar para adiamento do certame até pronunciamento definitivo desta Corte, tendo sido a representação conhecida na mesma data, sugerimos:

*I – pela **CIÊNCIA** da remessa do doc. nº 12581-9/20 pelo jurisdicionado com teor idêntico ao remetido anteriormente de nº 09.159-6/20;*

*II – pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação em função dos fatos e conclusões expostos ao longo desta Instrução;*

*III – pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Representante e ao Diretor Geral do HUPE/UERJ para que tomem ciência da decisão desta Corte;*

IV – pelo posterior ARQUIVAMENTO da presente.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

Após detido exame dos autos, verifico que a representante insurge-se em face da exigência de atestado de capacidade técnica registrado no Conselho Regional de Administração para fins de qualificação técnica ao Lote 1 do Pregão Eletrônico nº 351/2019, tendo por objeto a operação e controle de rouparia hospitalar, cujo teor transcrevo:

12.5 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA — LOTE 1

12.5.1 Apresentar Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome e favor da empresa licitante, devidamente registrado no Conselho Regional de Administração (CRA), comprovando ter realizado fornecimento de mão de obra especializada em serviço de operação e controle de enxoval hospitalar por no mínimo 12 (doze) meses de atuação na área em trabalhos compatíveis em características e quantidades com o objeto da licitação.

Por meio da Decisão Monocrática proferida em 24/01/2020, o *jurisdicionado foi instado a se manifestar sobre os seguintes pontos:*

- 1 – informe em que fase se encontra a licitação, remetendo os documentos comprobatórios, tais como ata da sessão, etc;*
- 2 – esclareça como foi dividido o objeto do pregão, informando quais serviços estão incluídos em cada lote (2.2);*
- 3 – informe se alguma empresa participante foi inabilitada em face do não atendimento do subitem 12.5.1 do edital;*
- 4 – encaminhe a cópia do julgamento pela autoridade competente da impugnação/recurso apresentado(s) pela empresa representante;*
- 5 – justifique a exigência de atestados de capacidade técnica em diferentes Conselhos – CRA e CRQ - exigidos no itens 12.5.1 e 12.6.1 do edital. Segundo o TCU1:*

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.

O Corpo Instrutivo, ao analisar as respostas aos questionamentos descritos acima, assim se posiciona:

Questionado sobre qual o atual estágio da licitação, o Diretor do HUPE aduziu que está em fase de contratação, aguardando apenas autorização desta Corte.

[...]

Passando à divisão da licitação em lotes, vê-se que este tópico está bem explicado e detalhado no Projeto Básico (Termo de Referência), onde estão minuciosamente explicados os serviços que deverão ser prestados, ficando claras as diferenças entre eles, o que justifica sua separação. Tal escolha, parece-nos, preservou a atratividade do certame sem perdas de escala, já que permitiu que empresas apresentassem propostas para um ou para os dois lotes de serviços licitados. Assim, empresas que prestassem quaisquer dos dois serviços licitados poderiam, em tese, participar da disputa; se não houvesse a separação em lotes, somente participariam aquelas que realizassem ambas as atividades. Da mesma forma, a hipótese de reunião em um único lote implicaria todo o valor de contratação concentrado em uma única disputa o que, em virtude das regras de garantia (por exemplo, exigência de capital social mínimo), poderia afastar potenciais licitantes de menor porte econômico, os quais, contudo, poderiam ter condições de participar com os lotes segmentados. Dessa forma, além das razões técnicas que diferenciam as atividades e direcionam para sua separação, a segmentação em lotes também pode ser vista como um fator para maior competitividade do certame.

Ao questionamento sobre inabilitações decorrentes do dispositivo questionado, foi dito que a empresa Atmosfera Gestão e Higienização de Têxteis foi inabilitada para o Lote 1 por ter apresentado registro no CRQ, descumprindo o disposto no item 12.5.1 do Edital que, para este Lote, requeria registro no CRA.

Consultando em www.compras.rj.gov.br o passo a passo das fases da licitação, identificamos que, após sua inabilitação, Atmosfera Gestão recorreu. Todavia, lendo o recurso, também disponível naquele site (http://arquivossiga.proderj.rj.gov.br/siga_imagens//documentos/editais/20693/AVULSOS/RECURSO%20ATMOSFERA%20PE%20351%202019.pdf, acesso em 19.06.20), vimos que o mesmo não teve por objeto mudar o destino da Recorrente na licitação, isto é, não discutiu as razões de sua inabilitação buscando revertê-la: surpreendentemente, o recurso limitou-se a questionar a habilitação de outra licitante, a saber, a segunda colocada CNS Nacional de Serviços Ltda. Também estão disponíveis as contrarrazões da Recorrida, onde se confirma a singularidade das razões da Recorrente. Ao fim, o recurso foi indeferido pelo ordenador de despesas.

Destacamos este ponto porque, embora os julgamentos desta Corte e da própria Administração sejam distintos e não se vinculem, entendemos que, com sua atitude, a então Recorrente demonstrou aquiescência com sua inabilitação, gerando a preclusão para aquele administrativo, optando por tentar a inabilitação de outra Concorrente. Portanto, o Recurso não traz qualquer nova abordagem, razão ou entendimento que pudesse agregar na formação do juízo deste Tribunal.

Na mesma esteira, o acesso aos dados relativos ao Pregão Eletrônico n.º 351/2019 disponíveis na internet confirma que a Representante não formulou impugnações ou recursos em face do certame junto à Administração. A Representante também não participou da licitação.

O último questionamento da decisão monocrática de 24.01.20 trata da pertinência da exigência do registro das Licitantes nos Conselhos Regionais de Administração e Química para fins de habilitação.

[...]

A questão posta se subdivide em duas, a saber: a submissão da empresa ao CRA e a necessidade de registro do atestado de capacidade naquele órgão profissional.

O exercício da profissão de Administrador, com a identificação das diversas atividades que a compõem, e os estabelecimento de regras de seu exercício e fiscalização, com a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Administração, foram estabelecidos na Lei federal nº 4.769/65 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4769.htm, acesso em 22.06.20) e no Decreto federal nº 61.934/67 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D61934.htm, acesso em 22.06.20).

O Lote 1 do Pregão nº 351/2019 tratava de terceirização de mão de obra para o HUPE, restando para o Lote 2 a atividade de lavanderia de roupas hospitalares. O objeto do Lote 1 foi denominado no Projeto Básico (Termo de Referência) “serviço de operação e controle de rouparia hospitalar com mão de obra especializada em enxoval hospitalar”, importando a alocação de pessoal no HUPE e na Policlínica Piquet Carneiro – PPC para controle, coleta e distribuição de roupas, 24 horas por dia.

A atividade de administração de pessoal é ato privativo de Administrador, nos termos do art. 2º, da Lei federal nº 4.769/65, estando, portanto, sob a fiscalização da respectiva Autarquia Profissional, devendo as empresas que desenvolvam tais atividades, obrigatoriamente, registrarem-se junto aos Conselhos Regionais de Administração (<https://cra-rj.adm.br/registro-de-empresa/areas-de-atuacao-de-empresa/>, acesso em 19.06.20). Isto já foi fartamente discutido e reconhecido pelo Poder Judiciário, conforme vasta jurisprudência colacionada na homepage do CFA (<https://cfa.org.br/administracao-de-pessoal-terceirizacao-de-pessoal/>, acesso em 22.06.20).

Resta agora a metade final da questão, ou seja, a obrigatoriedade do registro do Atestado de Capacidade Técnica no CRA.

A resposta pode ser encontrada na página eletrônica do CRA-RJ. Uma das formas de coibir o exercício irregular da profissão tem sido o reforço da fiscalização por meio do aumento dos canais e formas de fazê-lo. Nessa esteira, estabeleceu-se a obrigação de que os Atestados de Capacidade Técnica a serem utilizados em licitações sejam registrados no Conselho (<http://www.cra-rj.adm.br/publicacoes/mrta/files/assets/basic-html/index.html#57>, acesso em 19.06.20). Portanto, o dispositivo editalício está adequando à normatização estabelecida pelo órgão de fiscalização profissional com atuação no Estado do Rio de Janeiro.

Dessarte, considerando as respostas oferecidas pelo Jurisdicionado aos questionamentos constantes da Decisão Monocrática de 24.01.20 e toda a dilação probatória até aqui efetuada, incluídas as informações públicas disponíveis na internet, concluimos que não há irregularidade no dispositivo editalício contestado nem tampouco houve qualquer efeito restritivo sobre a competitividade do certame.

Conseqüentemente, apresentaremos proposta de encaminhamento pela improcedência desta Representação. (grifei)

Em relação à análise empreendida pelo Corpo Instrutivo, não obstante o fato de o jurisdicionado ter respondido aos questionamentos a ele dirigidos por meio da Decisão Monocrática de 24/01/2020, divirjo do posicionamento das unidades instrutivas em relação ao ponto fulcral em debate – atinente à exigência, para fins de habilitação ao certame, de atestado de capacidade técnica registrado no Conselho Regional de Administração –, e considero procedente a alegação da representante, na medida em que tal requisito não encontra previsão no art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93.

A referida exigência também é repelida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que a considera indevida, conforme excerto a seguir, extraído do Acórdão TCU nº 13.174/2019 – 1ª Câmara:

1.7.3.2. exigência indevida de registro de atestado de capacidade técnico-operacional da licitante em Conselho Regional de Administração, o que afronta o disposto nos Acórdãos 655/2016, 1.425/2015, 2.789/2016, todos do Plenário do TCU, e 7.260/2016, da 2ª Câmara do TCU, considerando que as atividades de publicidade e organização de eventos não constam no art. 3º do Regulamento da Profissão de Técnico em administração, aprovado pelo Decreto 61.934/1967; (item I do exame de mérito desta instrução); (grifei)

Evoco, ainda, posicionamento precedente contrário a essa prática, constante da fundamentação de meu Voto, acolhido por este Tribunal em Decisão Plenária de 02/10/2019, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 219.519-3/19, nos seguintes termos:

Em relação às análises empreendidas, posiciono-me de acordo com as conclusões das unidades instrutivas quanto à Procedência Parcial desta Representação, bem assim quanto à necessidade de exclusão do item 9.4 do termo de referência, que exige da contratada a apresentação de registro no Conselho Regional de Administração, por falta de amparo legal.

Em razão do exposto e tendo em vista a informação do jurisdicionado no sentido de que o pregão já foi realizado, formulo Voto com Determinações para que o gestor anule a sessão de julgamento e, caso queira dar prosseguimento ao certame, efetue as correções necessárias no item 12.5 do Edital ora combatido para suprimir a exigência indevida de atestado de capacidade técnica com registro no Conselho Regional de Administração, publique a errata

correspondente e abra novo prazo de reapresentação das propostas, para que não haja prejuízo à competitividade do certame.

Dessa forma, tendo em vista a Procedência desta Representação, entendo que restou confirmada a Tutela Provisória concedida por meio da Decisão Monocrática de 24/01/2020.

Todavia, consigno que o exame procedido neste processo restringiu-se aos pontos suscitados na exordial atinente ao Edital combatido e ora apreciado, sendo certo que a eventual contratação poderá vir a ser objeto de controle externo a cargo deste Tribunal em futura auditoria governamental, considerando os critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade, constantes da Resolução TCE-RJ nº 302/2017.

Ex positis, posiciono-me **EM DESACORDO** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas e

VOTO:

- I - Pela **CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida por meio da Decisão Monocrática de 24/01/2020;
- II - Pela **PROCEDÊNCIA** quanto ao mérito desta Representação;
- III - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Diretor Geral do Hospital Universitário Pedro Ernesto, com fundamento no art. 26, §1º, do Regimento Interno, para que tome ciência desta decisão, **informando-lhe não haver mais óbice – que decorra desta Representação – ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 351/2019** (processo administrativo nº E-26/0008/1592/2018), desde que faça cumprir previamente as seguintes **DETERMINAÇÕES:**

1. Proceda à anulação da sessão de julgamento do Pregão Eletrônico nº 351/2019 (processo administrativo nº E-26/0008/1592/2018), fazendo constar dos autos do processo administrativo do Edital ora combatido a cópia da publicação do respectivo ato de anulação, acompanhada dos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93;

2. Altere o instrumento convocatório de forma a excluir a exigência, para fins de habilitação ao certame, de atestado de capacidade técnica registrado no Conselho Regional de Administração, por falta de amparo legal;

3 - Elabore e publique errata contendo todas as alterações efetuadas no ato convocatório em decorrência das Determinações acima, dando a devida publicidade na forma do art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93 c/c art. 8º, § 1º, inciso IV e § 2º da Lei Federal nº 12.527/11, e marque nova data para realização do certame, caso persista o interesse do Hospital Universitário;

IV - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à representante, a fim de que tome ciência da decisão desta Corte;

V - Pela **CIÊNCIA** ao jurisdicionado de que a proposta do Corpo Instrutivo e o parecer do Ministério Público Especial podem ser consultados no Portal do TCE-RJ;

VI - Pelo **ARQUIVAMENTO** deste processo.

Plenário,

GC-7, em 19 / 08 / 2020.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator