

Análise Técnica: nº 023/2020-COFISPREV/AMPREV

Processo nº: 2018.61.801596PA

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de exames admissionais (93), demissionais (93), periódicos (93) e complementares (93) dos servidores da AMPREV.

Interessados: Conselho Fiscal -COFISPREV, Diretoria Executiva e Órgãos de Controle da Amapá Previdência.

Relator: Conselheiro João Florêncio Neto

RELATÓRIO

O presente processo consta de 332 páginas, iniciando com o Memorando nº 027/2018 – DRH/AMPREV, datado de 13/08/2018, destinado à Gerência Administrativa – GEAD/AMPREV (fl. 02), informando a Gerência sobre o término do contrato com empresa CARDIOMED LTDA – EPP, que expirou no dia 08/03/2018, pois havia urgência em realizar tal contratação, tendo em vista a possibilidade de realização de concurso público para servidores da AMPREV, estando em anexo Minuta do Termo de Referência.

Solicitou-se a contratação de 372 exames tendo em vista a possibilidade de admissão de novos servidores, pois com a previsão de realização de concurso público para o ano de 2019, havia necessidade a admissão e demissão neste mesmo quantitativo, bem como garantir direitos e deveres dos atuais funcionários que devem passar por esses exames anualmente, como prevê a legislação trabalhista.

Teve-se então os seguintes trâmites: dia 14/08/2018 o Memo. nº 027/2018 seguiu para o Gabinete do Diretor Presidente, este enviou no dia 23/08/2018 à Procuradoria Jurídica da AMPREV – PROJUR/AMPREV para análise sobre o Termo de Referência, antes citado, esta emitiu Parecer Jurídico nº 330/2018 (fls. 13 a 16), no dia 30/08/2018, em que aprovou a Minuta do Termo, vez que a mesma estava em consonância com os preceitos legais, sendo o Parecer homologado pela Presidência no dia 04/09/2018, encaminhando a GEAD/AMPREV para a tomada das medidas cabíveis.

Iniciou-se a cotação de preços no dia 06/09/2018 (fls. 21 a 36), onde obteve-se os seguintes valores enviados pelas empresas:

RAZÃO SOCIAL	CNPJ	VALOR TOTAL
B & B SAÚDE OCUPACIONAL LTDA – ME	01.224.470/0001-00	R\$36.311,00
ENG. MED. – ENGENHARIA, MEDICINA E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA	13.468.548/0001-02	R\$28.487,90
SEMED CONSULTORIA – SEG. E MED. DO TRABALHO	14.353.389/0001-63	R\$28.675,50

Desta cotação obteve-se a média de preços na importância de R\$31.158,13; onde ficou dotado orçamentariamente no Programa de Trabalho: 09.122.0005.2508 – Manutenção

de Serviços Administrativos, elemento de despesa: 3390.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, sub elemento: 3390.39.99.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (fl. 42 a 43).

Em 17/10/2018 o Termo de Referência foi formalizado (fls. 45 a 49), chegando a Comissão Permanente de Licitação no dia 22/10/2018, está por sua vez, enviou o Processo com a Minuta do Edital de Licitação (fls. 58 a 96) para o PROJUR/AMPREV no dia 30/10/2018, que emitiu o Parecer Jurídico nº 535/2018 – PROJUR/AMPREV no dia 18/12/2018, onde OPINA FAVORÁVEL à formalização da Minuta do Edital e seus anexos, bem como ao prosseguimento da licitação na modalidade pregão eletrônico, na forma de registro de preços, do tipo menor preço por lote, desde que obedecidas algumas alterações propostas no Parecer (fls. 99 a 110).

Homologado pelo Diretor Presidente da AMPREV no dia 21/12/2018 o Parecer Jurídico nº 535/2018 – PROJUR/AMPREV, este encaminhou no mesmo dia à CPL, emitindo dia em 08/01/2019 o Edital de abertura de Pregão Eletrônico SRP Nº 001/2019-CPL/AMPREV, sendo o mesmo publicado no DOE nº 6836, de 09/01/2019, que circulou no dia 11/01/2019 (fls. 116 e 117), publicado também nos sites: <http://www.licitacoes-e.com.br>; <http://www.amprev.ap.gov.br>; <http://compras.ap.gov.br> e na sala da CPL.

O Edital completo e seus anexos consta nas folhas 122 a 162, sendo apresentada uma impugnação (fls. 163 a 164) referente a alínea c da CLÁUSULA QUINTA do Anexo VII, que trata da Minuta do Contrato, a qual transcrevemos abaixo:

“CLÁUSULA QUINTA: DA RECISÃO CONTRATUAL

...

c) Subcontratação total ou parcial do contrato;”

Alega a recorrente não ter como uma empresa de pequeno ou médio porte possuir estrutura suficiente para cumprir com todas as exigências previstas no Edital, o que fere o princípio da ampla concorrência, pois restringe a subcontratação total ou parcial, contudo, em sua resposta (fls. 165 a 167) a Pregoeira informa que por ser uma contratação por lote e não em forma global, podendo assim cada empresa arrematar o lote onde domine técnicas especiais para a realização dos serviços específicos, negando provimento ao pleito em questão (fls. 165 a 169).

Consta nos autos (fls. 171 a 210), a proposta e todos os documentos solicitados para habilitação da empresa T.T.B. no certame, sendo todos examinados de forma minuciosa, em especial certidões negativas de órgãos públicos das esferas: federal, estadual e municipal; estando todas com validades em dia.

Chamou-nos a atenção os relatórios de Capacidade Técnica (fls. 197 a 199). A empresa EXCELLERE CONSULTORIA LTDA, CNPJ: 22.507.231/0001-29, na sexta linha do parágrafo primeiro (fl. 197) diz: “prestou serviços para esta empresa” e no penúltimo parágrafo, informa que o contrato está vigente desde 02/01/2018, cujo serviço é sob demanda.

O Atestado de Capacidade Técnica da empresa AMIATA & CIA LTDA, CNPJ: 07.508.304/0001-03, foi assinado por ARTHUR AMARAL TORRINHA (fl. 199) e a

Sócia da empresa T.T.B, chama-se TATHIANA AMARAL TORRINHA BALDUCCI , sendo o sócio administrador da empresa o ARTHUR DE LIMA TORRINHA, conforme consulta pública ao site: http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp. e o período de serviço realizou-se de 07/05/2016 a 23/01/2019.

Solicitamos diligência para dirimir dúvidas suscitadas na primeira análise do presente processo quanto a Capacidade Técnica, a empresa respondeu ao Ofício 194/2020-GAB/AMPREV (fls. 322 e 323), onde relata:

1. a Dr^a. Tatiana Amaral Torrinha Balducci e o Dr. Arthur Amaral Torrinha são irmãos e sócios da empresa AMIATA & CIA LTDA, CNPJ 07.508.304/0001-03, contudo a Dr^a. Tatiana é única e exclusivamente médica na empresa;
2. que a empresa TTB ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO, não é uma empresa familiar e que apenas a Dr^a. Tatiana esta a frente da mesma atuando como médica;
3. conta o histórico escolar e profissional da DR^a. Tatiana;
4. relata que não há restrição de ordem legal, em especial na Lei nº 8.666/93 e nem no edital da licitação, que “a emissão de atestado de capacidade técnica por empresa onde a sociedade da titular não pode ser restrita ou questionada”. Cita ainda o artigo 266 da Lei 6.404/76 (Lei das S/A);
5. por fim, anexa um atestado de capacidade técnica emitido pela empresa EXCELLERE CONSULTORIA (fls. 329/330), o mesmo já apresentado nas fls. 197 a 199.

A TTB ainda anexou aos autos (fls. 324 a 327) o Contrato Social de Constituição de Sociedade Empresária Limita, onde na Cláusula Quarta, elenca como uma das sócias a Dr^a. Tatiana.

Passemos a verificar o que consta na ATA DA SESSÃO PÚBLICA DO PREGÃO (fls. 212 a 233), assinada pela Pregoeira da Disputa: Lusiane Oliveira Flexa, Autoridade Competente: Rubens Belnimeque de Souza e Osvaldo de Oliveira Agenor, como Membro da Equipe de Apoio:

1. Foram abertas as propostas com a apresentação dos preços pelos concorrentes (fls. 212 a 216);
2. Ainda em sessão pública, apresentaram-se menores preços (fls. 216 a 221);
3. Encerrada a etapas de lances, foi verificada a regularidade da empresa que ofertou menor lance, bem como a aceitabilidade da proposta e compatibilidade do preço apresentado com os praticados no mercado;
4. A Pregoeira Lusiane Oliveira Flexa, decidiu por finalizar, adjudicar e declarar vencedor de todos os lotes a empresa TTB ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO LTDA – ME.
5. Por fim (fl. 233), relatou que desclassificou a empresa SEMED SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EIRELI – EPP, por não cumprir com o ITEM 14.2.12 do Edital do certame.

A Pregoeira formalizou Relatório circunstanciado do ocorrido junto ao Pregão Eletrônico (fls. 235 a 240) encaminhando-o a PROJUR para parecer e posterior envio a Presidência para a devida homologação.

Em 06/02/2019 foi emitido o Parecer Jurídico nº 81/2019-PROJUR/AMPREV (fls. 243 a 250), onde a recomendação da homologação do certame fosse realizada sem ressalvas legais, este homologado pelo Presidente no dia 11/02/2019.

Contudo, ressaltou em sua Conclusão no parágrafo segundo, a Advogada ÁDRIA CAMILA BARRETO PICANÇO, que em seu Parecer Jurídico nº 535/2018, fez algumas considerações que deveriam ser sanadas, sendo parcialmente atendidas, relatando que houve troca de algumas folhas, o que a fez perceber que seu parecer não tinha sentido em alguns pontos, mas apresentava tal observação apenas para ficar consignado e para se respaldar de qualquer responsabilização futura.

Inconformada com a citação acima, a Pregoeira Lusiane Oliveira Flexa, questionou a Procuradoria para que melhor explica-se tal observação nos seguintes termos (fl. 254):

1. Que o Parecer Jurídico 81/2019-PROJUR/AMPREV declara ter sido providenciado em parte as recomendações do Parecer Jurídico nº 535/2018-PROJUR/AMPREV;
2. Que acusar a troca de folhas em documento público é crime, previsto no art. 297 do CPB;
3. Que o Parecer não descreve claramente quais recomendações não foram atendidas, assim como as folhas indevidamente trocadas, bem como os vícios que acarretaram o processo;
4. Que o atendimento as recomendações estavam vinculadas a aprovação da continuidade processual, pois não atendidas as mesmas, ocasionaram a anulação de todo o processo, não estando apto a homologação;
5. Por fim, solicita um posicionamento esclarecedor da PROJUR quanto as suas colocações e que após este ato, o presente processo fosse encaminhado ao Controle Interno/Auditoria da Amapá Previdência.

A advogada Ádria Picanço manifestou-se sobre o questionamento da pregoeira em Despacho posto às folhas 257 a 259, onde declina o seguinte:

1. Ao final da folha 103 dos autos (Parecer Jurídico nº 535/2018) o item 20 deveria ser suprimido, já que o 19 esclarecia a questão;
2. Na folha 104 foram suprimidos os itens 20 e 21, saltando do item 19 para o 22;
3. Não sabe informa precisamente quais folhas foram suprimidas;
4. Ressalta que não foram atendidas algumas de suas recomendações, que se houvesse sido reimpresso a minuta tudo estaria resolvido.

Alerta que não cabe a anulação de todo o processo, pois o mesmo cumpriu com todos os ditames legais e tal atitude prejudicaria tanto o vencedor da licitação quanto a entidade, tendo em vista que ambas não deram causa ao fato da troca de folhas, devendo ser homologado o processo licitatório e que fossem apuradas as responsabilidades pelo ocorrido.

A Auditoria manifestou-se pela continuidade do Processo e que o mesmo antes de seguir para arquivamento seja devolvido para a Auditoria no intuito de promover uma análise e manifestação técnica conclusiva sobre o assunto (fls. 261 e 262).

A licitação por fim, em 01/03/2019 foi adjudicada e homologada pela Presidência da AMPREV e publicada no DOE nº 6875, de 08/03/2019, onde a empresa vencedora foi a T.T.B. ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO LTDA-ME, CNPJ: 25.246.352/0001-52, que arrematou o contrato pelo valor global de R\$28.405,70 pelo prazo de 12 meses.

A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 001/2019, foi publicada no DOE nº 6881 (fls. 292 a 295), de 18/03/2019, estando apta a produzir efeitos por doze meses, não podendo ser prorrogada por igual período, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93, constando no processo a Ata original e o extrato publicado no DOE.

Consta no processo o Contrato de Prestação de Serviços de Medicina Ocupacional 004/2020 (fls. 303 a 308) entre a AMPREV e a T T B ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO, cujo objeto são realizações de exames admissionais, demissionais, periódicos e complementares para funcionários da AMPREV, cuja vigência é de doze meses a partir de 13 de fevereiro de 2020. Tem-se ainda o extrato (fls. 309 a 315) e cópia da publicação do contrato no DOE nº 7.108 (fls. 318 a 320).

ANÁLISE

A participação em licitações públicas requer aos participantes a comprovação da idoneidade e capacidade para a execução satisfatória do objeto a ser licitado. Afere-se a condição quando da habilitação das empresas, por meio de análise das documentações exigidas quanto a qualificação: técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal, conforme estabelecem os arts. 27 e posteriores da Lei nº. 8.666/93.

O art. 30, II, da Lei de Licitações, destaca em que consiste a demonstração de aptidão ao desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação: i) indicação das instalações, ii) o aparelhamento e iii) pessoal técnico, adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação.

A finalidade destas exigências tem o condão de assegurar que o licitante possui estrutura administrativa e organizacional adequada para a execução satisfatória do objeto licitado. Assim procura-se saber quais suas experiências anteriores com a execução do objeto com características, quantidades e prazos similares aos serviços solicitados.

Os atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado são as comprovações da qualificação técnico-operacional das empresas que concorram a licitação para execução do objeto licitatório, conforme emana o art. 30, §§ 1º e 6º, da Lei 8.666/93.

Os atestados apresentados revestidos de requisitos de confiabilidade, comprovam de forma satisfatória e verdadeira, que a empresa executa o objeto da licitação de forma similar, subsidiando a Administração no julgamento da habilitação dos licitantes de forma segura.

Contudo, caso exista quaisquer dúvidas ou incertezas quanto a veracidade e incompatibilidade do conteúdo do atestado, agira com cautela a Administração, realizando as devidas diligências, no intuito de suscitar os fatos que possam estar obscuros, conforme o escopo do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93.

Foi o ocorrido quanto ao atestado emitido pela empresa AMIATA & CIA LTDA, onde está confirmado o parentesco entre sócios das duas empresas e também participação societária, pois tal fato despertou dúvidas quanto a confiabilidade e lisura, todavia, sua rejeição em primeiro plano não foi rejeitado, mas investigado pela diligência solicitada por este Relator.

A princípio, não há impedimento legal para que empresas nessas condições (com sócios em comum, com grau de parentesco ou que pertençam ao mesmo grupo econômico) emitiam atestados de capacidade técnica uma a outra, na medida em que as pessoas jurídicas, em nosso ordenamento, possuem autonomia jurídica e não se confundem com as pessoas físicas ou jurídicas que a integram e/ou a comandam, sendo cada qual titular de direitos e obrigações de forma independente em relação às demais.

O Plenário do TCU no Acórdão 451/2010, por unanimidade, considerou que atestado de capacidade técnica emitida por empresa do mesmo grupo econômico não possui vedação “na Lei de Licitações nem no edital do pregão e que controlada e controladora conservam personalidade e patrimônio distintos”.

Temos também a decisão do Plenário do TCU no Acórdão 2241/2012, o seguinte:

“... inviabilidade do atestado de capacidade técnica por ter sido emitido por empresa do mesmo grupo econômico não prospera. Em primeiro lugar, porque não há vedação na Lei nº 8.666/93 e nem no edital da licitação. Em segundo lugar, porque o art. 266 da Lei 6.404/76 estabelece que as sociedades (controladora e controlada) conservam a personalidade e patrimônios distintos, além de ser um princípio da contabilidade: o princípio da entidade. Assim, não se misturam transações de uma empresa com as de outra. Mesmo que ambas sejam do mesmo grupo econômico, respeita-se a individualidade de cada uma.
(...)

Contudo, não se pode olvidar que a autonomia das pessoas jurídicas não pode servir como instrumento de fraude ou burla à lei.”

“Dessa feita, ao se deparar com atestados emitidos por empresas que possuam algum tipo de relação, a exemplo de sócios em comum, com relação de parentesco ou pertencentes ao mesmo grupo econômico, deve a Administração agir de forma diligente e cautelosa, com vistas a evidenciar que o conteúdo do atestado é verdadeiro e exprime a verdade dos fatos, bem como que as empresas não estão atuando em conjunto no intuito de fraudar a licitação, isto é, que uma delas (a emissora do atestado) não está sendo utilizada somente para dar respaldo àquela que participa do certame, através da emissão de documento que não é condizente com a realidade.”

Portanto, se o Edital não solicitou algo mais técnico sobre o assunto e parentes não terem qualquer empecilho para assinar um Atestado, não vejo ilegalidade.

Quanto aos questionamentos gerados entre a Pregoeira Lusiane Flexa e a Advogada Ádria Picanço, nos termos do inciso VI do art. 2º do Regimento Interno do COFISPREV, sugiro a imediata investigação dos fatos e imputação cabível a quem deu causa aos fatos, que apesar de não causarem empecilhos ao andamento da licitação, provocaram acusações graves, inclusive de crimes na seara penal.

A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 001/2019 terá a gestão da AMPREV (item 3), e no Anexo I do Termo de Referência, onde consta especificamente o Diretor-Presidente como gestor (item 4) e o Fiscal do Contrato a pessoa que ocupe a Chefia da Divisão de Recursos Humanos-DRH/GEAD/AMPREV, conforme item 5.

O Contrato de Prestação de Serviços de Medicina Ocupacional 004/2020 não possui justificativa para sua formalização, sequer menciona qualquer trâmite de concorrência ou dispensa de licitação, bem como inexigibilidade, apesar de estar publicado no Diário Oficial do Estado, não está apto a produzir qualquer efeito legal.

VOTO

Considerando o fato de inclusão de novo elemento no Processo em questão (Contrato de Prestação de Serviços de Medicina Ocupacional 004/2020) com dados e valores divergentes aos da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 001/2019, não constando também incluso no processo o Contrato que vincula esta Ata a execução dos serviços contratados; SOLICITO DILIGÊNCIA, no intuito de que seja fornecido a seguinte informação a este Conselheiro no prazo de 10 dias úteis, conforme § 1º do artigo 2º do Regimento Interno do COFISPREV a partir do retorno normal dos trabalhos, devido ao isolamento social estabelecido pelo Decreto 1414/2020 do Governo do Estado do Amapá,:

- Quantos exames foram executados pela T.T.B. ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO LTDA-ME, anexando as devidas requisições e notas fiscais eletrônicas de prestação de serviços?;
- qual contrato vincula a empresa a executar os serviços da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 001/2019 ?;
- qual o motivo da inclusão do Contrato de Prestação de Serviços de Medicina Ocupacional 004/2020 e o porquê do mesmo apresentar quantitativo e valores divergentes aos estabelecidos a ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 001/2019.

É o meu voto.

Macapá, 20 de maio de 2020.

JOÃO FLORÊNCIO NETO
Conselheiro Relator
Documento assinado eletronicamente

