



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA
Nº. 008/2019/GPEPSO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais constantes do artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil e do artigo 83 da Lei Complementar nº. 154/96;

CONSIDERANDO o disposto no art. 127 da CRFB, que preconiza que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais;

CONSIDERANDO o disposto no art. 80 da Lei Complementar nº. 154/96 que estabelece competir ao Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, em sua missão institucional, a guarda da lei e fiscalização da Fazenda Pública, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO o disposto no art. 27, parágrafo único, IV da Lei nº. 8.625/93, que faculta ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ministério Público expedir recomendação aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal;

CONSIDERANDO os princípios jurídicos que norteiam os atos administrativos, em especial a economicidade, intrínseco à noção de eficiência na gestão dos recursos públicos, que determina a busca pelo melhor resultado com o dispêndio do menor custo possível;

CONSIDERANDO que, em análise ao Edital de Licitação relacionado ao Pregão Eletrônico n. 009/2019, Processo administrativo nº. 0011.031787/2019-41/EMATER/RO, publicado no DOE n. 057, de 28 de março de 2019, verificou-se desconformidades em alguns itens relacionados a seguir, em violação às normas legais e princípios vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, conforme se passa a abordar.

1. Quanto à divisão do objeto da licitação

Em conformidade com o que dispõe o Anexo I - Descrição detalhada o objeto, verifica-se que o certame licitatório foi dividido em 12 itens correlatos a aquisição de equipamentos de proteção individual, com a finalidade de atender aos empregados contratados na carreira de extensionista e outros cargos existentes no âmbito da EMATER-RO.

Diante de tal planejamento, é preciso observar que, de acordo com a previsão do art. 15, inciso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Diante de tal planejamento, é preciso observar que, de acordo com a previsão do art. 15, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993, deve a Administração realizar a divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, **visando a economicidade**. Todavia, o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 condiciona a divisão do objeto do certame à **inexistência de perda da economia de escala**.

Isso implica dizer que a divisão do objeto deverá ser efetuada em quantas parcelas se demonstrarem possíveis e necessárias, desde que não haja prejuízo à viabilidade técnica do parcelamento e, principalmente, ao **ganho econômico para a Administração Pública**.

Nesse sentido, aliás, vem decidindo o Tribunal de Contas do Estado, a exemplo da Decisão nº 15/2012-2ª Câmara, prolatada nos autos do processo nº 3.234/2011-TCER, cujo teor determina que sejam utilizados *"critérios técnicos para a composição dos lotes postos em disputa, de modo a, de um lado, preservar a economia de escala e, de outro, ampliar ao máximo a competitividade da licitação, com o maior grau de fracionamento possível"*.

Com efeito, imbuída no espírito de uniformizar o entendimento sobre a matéria, de forma a nortear a atuação das entidades jurisdicionadas na condução dos certames licitatórios por elas deflagrados, a Corte de Contas editou a Súmula nº. 08/TCERO, de 2014, segundo a qual "A Administração Pública em geral deverá restringir a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

utilização do critério de julgamento menor preço por lote, **reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica [...]**”.

Nessa trilha, da análise do teor da legislação e do entendimento já sumulado pelo Órgão de Controle Externo, verifica-se que a divisão do objeto do certame deve objetivar a obtenção de proposta mais vantajosa à Administração contratante, devendo a divisão, contudo, ser feita de modo a garantir a ampliação da competitividade sem prejuízo ao ganho de economia de escala.

Feitas essas considerações, verifica-se, no presente caso, que a subdivisão do objeto da licitação em 12 itens vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência dessa Corte de Contas, haja vista que **praticamente inviabiliza o ganho de economia de escala em virtude do excessivo parcelamento do objeto da contratação.**

A exemplo, de acordo com o quadro estimativo de preços carreado ao processo administrativo eletrônico, o item 10 prevê a aquisição de cerca de 02 “cintas lombar ergonômica com suspensório, tamanho M”, no valor total de R\$ 183,00.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Igualmente, o item 05 do citado quadro prevê a necessidade de aquisição de cerca de 79 "chapéus tipo canavieiro fabricado em tecido brim peletizado/poliéster [...]”, **estimados em R\$ 5.938,17,92.**

Por fim, prevê o item 01 a necessidade de aquisição de cerca de 90 "camisas de segurança manga longa com punho elástico, confeccionada em tecido confort skin, 91% poliéster e 9% elastano, com fator 50% U.V [...]”, **estimados em R\$ 8.623,50.**

Malgrado apresentados, por ora, apenas três exemplos constantes no termo de referência, por todo o quadro de materiais especificados pelo Poder Público é possível verificar itens que, se adquiridos de forma apartada, sequer alcançariam a monta de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Dessa feita, denota-se, da análise pormenorizada do termo de referência, **que a grande maioria dos itens foi estimada em valor diminuto e, por tal razão, o ganho econômico dos itens a serem licitados somente será viabilizado por meio da divisão em lotes.**

Ademais, é preciso observar que o certame objetiva a contratação de 12 (doze) itens e, considerando que o item 09 deverá reservar cota¹ às microempresas e empresas de pequeno porte, entendo que o eventual prosseguimento da licitação nos moldes estabelecidos no

¹O assunto será tratado no próximo tópico da presente NR.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

editais, além de inviabilizar o ganho de economia de escala, poderá culminar na formalização de inúmeras relações jurídicas, o que dificultaria sobremaneira a gestão e a fiscalização dos contratos, favorecendo a ineficiência do controle administrativo.

Bem por isso, entendo que, no presente caso, a subdivisão do objeto do certame em lotes privilegiaria, a um só tempo, o ganho de economia de escala, a obtenção de proposta mais vantajosa à Administração e, ainda, a eficiência administrativa.

No tocante ao parcelamento, aliás, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº. 5.301/2013-2ª Câmara, entendeu legítimo o agrupamento de gêneros alimentícios em lotes de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de procedimentos de contratação, onerando o trabalho da Administração Pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Desta feita, à luz do preceito legal e da jurisprudência pátria e dessa Corte², recomenda-se o agrupamento de itens que guardam homogeneidade entre si -

² Súmula nº. 08/TCERO, de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

intuito de garantir que cada lote possa ser fornecido por um único fornecedor, em homenagem ao princípio da competitividade.

2. Quanto à reserva de cotas para MEI/ME/EPP

De acordo com o tópico "3 - Condições de participação", item 3.1.3 do edital, "poderão participar desta licitação apenas Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte - EPP, face ao art. 48, I da Lei Complementar nº. 147/2014 e o art. 6º. Do Decreto Estadual nº. 15.643/2011, com exceção ao item 09 que terá ampla participação".

Diante da previsão editalícia, e da análise do quadro de estimativa de preços verifica-se que, com exceção do item 09, todos os demais itens do certame encontram-se estimados em valor inferior ao montante de R\$ 80.000,00.

Aparentemente por tal razão, apenas o item 09 foi destinado à ampla participação, enquanto todos os demais itens foram destinados à participação exclusiva de MPEs.

terceiro, materiais correspondentes à aquisição de cintas - ou de qualquer outra forma que não prejudique a ampla competitividade da licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Feitas essas considerações, é importante trazer à baila o que dispõe o art. 48, inciso III da Lei Complementar n°. 123, de 2006, *in verbis*:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

[...]

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Da leitura dos dispositivos é possível concluir que, enquanto os lotes com estimação de valor inferior a R\$ 80.000,00 devem ser reservados exclusivamente às MPES, para todos os demais lotes estimados em valor superior deverão ser asseguradas cotas de reserva às beneficiárias da Lei Complementar n. 123, de 14 de 2006.

Tal afirmativa se fundamenta na assertiva de que cada lote constitui uma parte autônoma do processo e independente dos demais, motivo pelo qual o percentual a ser reservado também deverá ser calculado sobre o valor de cada lote.

Nesse sentido regulamenta o Decreto n. 8.538, de 2015:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

[...]

Art. 9º Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º:

I - será considerado, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item;

Nessa conjuntura, em conformidade com os dispositivos mencionados, deveria o item 09 do Anexo I do edital ter sido destinados à ampla concorrência, com destinação de quórum máximo de 25% à participação de MPes.

Pressupondo, todavia, que o parcelamento do objeto do certame será readequado, procedendo-se ao agrupamento dos itens em lotes, recomendo, desde já, que seja destinado quórum máximo de até 25% dos lotes estimados em valor superior a R\$ 80.000,00 - desde que tal cota não ultrapasse o limite final de R\$ 80.000,00 - e, lado outro, sejam os lotes de valores iguais ou inferiores a essa monta destinados à participação exclusiva das MPes.

3. Quanto à qualificação técnica

Superado o ponto atinente à divisão do objeto do certame e avançando na análise das demais inconsistências vislumbradas pelo *Parquet* de Contas no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

editais, observa-se que, malgrado tenha o edital exigido⁴ a comprovação de fornecimento pertinente e compatível em **características** com o objeto da licitação, referido instrumento silenciou acerca da *quantidade* a ser exigida para a comprovação da capacidade técnica do licitante.

O item 23.1 do Termo de referência, lado outro, prevê a necessidade de apresentação de "Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a contratação da pessoa jurídica interessada, para o fornecimento em condições similares ou superiores ao objeto, de forma satisfatória".

Nessa toada, denota-se que a redação do termo de referência cumulada com o silêncio do edital enseja a interpretação no sentido de que referidos atestados de capacidade técnica devem comprovar anterior fornecimento do quantitativo *total (ou aproximado) de cada item*, em flagrante restrição ao caráter competitivo do certame.

A esse respeito, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula n.º. 263, de 2011, no sentido de que "para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do

⁴ 1.6 - Relativos à Qualificação Técnica

- a) A licitante deverá apresentar Atestado de Capacidade Técnica (declaração ou certidão), fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando o desempenho da empresa LICITANTE em fornecimento pertinente e compatível em características, com o objeto desta licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Nessa toada, por entender que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido⁵, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº. 1.052/2012-Plenário, no seguinte sentido:

[...] abstenha-se de exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (...) dos quantitativos dos 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 administrativo da licitação”. Precedentes: Acórdãos ns. 3.157/2004, da 1ª Câmara, 124/2002, 1.937/2003, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009, 534/2011, 1.695/2011, e 737/2012, do Plenário.

Desta feita, em consonância com a jurisprudência mencionada, entendo necessária a fixação, pela Administração, do quantitativo mínimo⁶ a ser exigido para fins de comprovação de capacidade técnica, limitado às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto - as quais deverão, também, ser expressamente

⁵AC-1214- 17/13-Plenário.

⁶Não superior a 50% dos quantitativos que se pretende contratar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

reconhecidas no edital - de modo a possibilitar aferir se a experiência das licitantes é suficiente à satisfação do contrato a ser celebrado.

Por todos esses fundamentos, o Ministério Público de Contas **RESOLVE** expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA**, com efeitos prospectivos:

Ao Diretor Presidente da EMATER - **Senhor Luciano Brandão**, e à Pregoeira - **Senhora Claudiana Sales Pinheiro**, para que adiem a abertura do Pregão Eletrônico n. 009/2019, prevista para 10.04.2019, às 09h30, para que, antes de dar consecução à próxima etapa, qual seja, a realização de sessão pública para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preços, promovam as correções abaixo delineadas, necessárias para conformação dos itens irregulares com as regras e princípios de direito, são elas:

I - ALTEREM a forma de divisão do objeto do certame, reunindo os itens em lotes, de modo a privilegiar o ganho de economia de escala e, assim, obter propostas mais vantajosas à Administração;

II - DESTINEM os lotes/itens com valores estimados iguais ou inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) à participação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

III- ASSEGUREM cotas de reserva de até 25% à participação exclusiva de ME e EPP em todos os lotes/itens estimados em valores superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que tal quórum não ultrapasse o limite final de R\$ 80.000,00;

IV - ESTABELEÇAM os quantitativos mínimos considerados indispensáveis para a aferição da capacidade técnica do licitante (em montante não superior a 50 pontos percentuais ao total a ser licitado), limitando-os à parcela de maior relevância e valor significativo do objeto;

V - Tão logo sejam corrigidas as presentes irregularidades **INFORMEM** este Ministério Público de Contas.

Por fim, adverte-se as autoridades responsáveis que o não atendimento a esta Notificação Recomendatória poderá ensejar a responsabilização pessoal, na forma prevista na Lei Complementar nº. 154/96 e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de outras cominações legais aplicáveis à espécie.

Porto Velho, 04 de abril de 2019.


ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

