



PROCESSO N.: 997691

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTE: S.E.S Sistemas Eletrônicos Ltda.

**DENUNCIADA: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais -
CODEMIG**

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de denúncia formulada pela empresa S.E.S Sistemas Eletrônicos Ltda., em face do Pregão Presencial nº 02/2016, cujo objeto é a concessão onerosa de uso das áreas do Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro – TERGIP, localizado em Belo Horizonte, destinadas à exploração comercial de estacionamento de veículos.

Após autuação da documentação, os autos foram encaminhados ao Relator que lavrou despacho às fls. 367/367v, no qual indefere o pedido liminar de suspensão do certame.

Além disso, o Conselheiro Relator Mauri Torres determinou a intimação do Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, Diretor Presidente da CODEMIG, para que informasse a fase na qual se encontrava o Pregão, bem como encaminhasse toda a documentação do certame, fases interna e externa, incluindo o contrato eventualmente firmado.

Em cumprimento à referida intimação, foi enviada a esta Corte a documentação acostada às fls. 371 a 923, sendo os autos encaminhados à 2ª CFE para análise técnica.



II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, releva ressaltar que, examinando as informações e documentos enviados a este Tribunal pela CODEMIG, verifica-se que o Pregão Presencial nº 02/2016 foi homologado no dia 21/10/2016, sendo que o respectivo contrato foi firmado com a empresa GJ DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS ME no dia 18/11/2016, tendo o extrato sido publicado no dia 23/11/2016, conforme documentos às fls. 371 a 378.

Em relação a essa matéria, de acordo com o artigo 267 do RITCEMG, “*no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, o Tribunal, de ofício ou por meio de denúncia ou representação, poderá suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato (...)*”.

Além disso, a Constituição do Estado de Minas Gerais ao definir as competências do Tribunal de Contas relativas ao exercício do controle externo, estabelece no artigo 76, inciso XIV e § 1º que caberá a esta Corte examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, especialmente editais, atas de julgamento e contratos celebrados, mas que no caso de sustação de contrato, o ato será praticado diretamente pela Assembleia Legislativa.

Os aspectos questionados na denúncia, às fls. 01 a 22, são os seguintes:

- a) Da escolha da modalidade Pregão Presencial para a concessão onerosa de uso de área considerada comum

A Denunciante, às fls. 03/11, questiona a legalidade da utilização da modalidade Pregão Presencial para a realização da licitação, afirmando que não seria a mais adequada.

A Gerência de Engenharia da CODEMIG apresentou as seguintes razões para a escolha da modalidade Pregão Presencial, fl. 481:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

2.ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual

A presente licitação trata-se de um dos casos que a forma eletrônica do pregão se torna inviável. Isso porque o objetivo a ser licitado, apesar de ser caracterizado como comum, necessita de aferição da qualificação técnica das empresas, processo este que se torna muito mais fácil e seguro de ser realizado na modalidade presencial, a vista de documentos. A realização de pregão eletrônico cria o risco de um processo licitatório sem alguns dos principais players do mercado, capazes de entregar o serviço na qualidade esperada por esta Companhia, o que acabaria, pela lei econômica de oferta e demanda por ou (i) aumentar o preço dos serviços pelos demais concorrentes, ou (ii) resultar numa contratação sem as capacidades técnicas esperadas para o resultado do serviço licitado. Portanto, para evitar a existência de tais riscos, causando prejuízo para a Administração Pública, a CODEMIG optou por realizar a forma presencial do pregão, tendo como base as determinações das Leis Federal e Estadual que regulam o pregão. É fundamental, também, a conferência da documentação que comprove as exigências de qualificação técnica da empresa e da equipe que será alocada ao projeto.

A Denunciante questiona tanto o parecer jurídico da CODEMIG, quanto o Termo de Referência de sua área técnica que fundamentam a escolha da modalidade Pregão Eletrônico, nos seguintes termos, fl. 07:

É de notar que a “justificativa” apresentada pela Administração a que se refere a Gerência Jurídica da CODEMIG consistem em um expediente interno lavrado pelo GERENTE DE ENGENHARIA do Órgão, o Sr. Dimas José Alvares que, apesar de ter os conhecimentos técnicos referentes à sua área de atuação, não possui, data vênia, o conhecimento técnico-jurídico adequado para “escolher”, em nome da Administração, o pregão presencial como a modalidade de licitação mais “adequada” para viabilizar a concessão onerosa de uso da área do Terminal Rodoviário de Belo Horizonte.

Com o devido respeito, entende a Representante que a Gerência Jurídica da CODEMIG foi omissa ou até mesmo orientada a não criticar a escolha inadequada do pregão presencial ao invés do pregão eletrônico, o que representa, no mínimo, um contrassenso ao seu próprio entendimento de que “o pregão eletrônico seja a regra em se tratando de licitação por pregão”, o que foi, inclusive, embasado nas decisões já proferidas pelo TCU neste particular.

A Denunciante argumenta, ainda, fl. 09:

Ora, aonde está escrito que só se afere a capacitação técnicas dos principais “players” do mercado através de um pregão presencial? Aonde está escrito no Decreto 3555/2002, que regulamentou a modalidade pregão eletrônico, que a Administração não faz a análise da qualificação técnica das licitantes quando a modalidade do pregão escolhida for do tipo eletrônico?



Finalmente, após contestar as razões apresentadas pela CODEMIG, a Denunciante conclui, à fl. 10, que *“ao aceitar essa “justificativa” para a utilização da licitação na modalidade pregão presencial ao invés de eletrônico, a CODEMIG acabou publicando um edital com uma grave irregularidade, tanto de ordem teórica e legal, quanto prática”*.

Como se observa, a Denunciante questiona tanto o parecer do setor de engenharia da CODEMIG, quanto o parecer do setor jurídico, afirmando que o primeiro não teria o conhecimento jurídico necessário, e que o segundo teria sido omissivo ou orientado a não criticar a forma escolhida.

Ocorre que o setor jurídico ao apreciar as razões que fundamentam a escolha da modalidade pregão presencial, pelo setor de engenharia, acatou a justificativa apresentada e entendeu que não haveria impedimento legal para tal escolha.

A legislação que regulamenta a matéria não veda a utilização da modalidade pregão presencial, como ocorreu no caso em tela, possibilitando a discricionariedade na escolha da forma adequada ao caso concreto, devidamente motivada.

Ademais, nem mesmo a utilização da modalidade pregão é obrigatória, como enfatiza Jair Eduardo Santana:

A obrigatoriedade do pregão é ainda relativizada por diversos fatores escritos na ordem jurídica, à semelhança das disposições vazadas nas letras do artigo 4º do Decreto nº 5.540/05.

De fato, sabe-se que o pregão (tanto o presencial quanto o eletrônico) nada mais é do que meio (instrumento ou veículo) para a contratação. Esta pode se dar por diversas modalidades (referimo-nos às tradicionais ou clássicas: concorrência, tomada de preços e convite). Sabido, ainda, que não se pode prestigiar a forma em detrimento do resultado.

Em termos práticos, quer-se alertar para a circunstância segundo a qual é bem possível – a bem de interesses e princípios que transcendem as formalidades – haver uma disputa por bem ou serviço comum não realizada na forma do pregão. (In: SANTANA, JAIR EDUARDO, Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2006, p.44/45.)



b) Da imprestabilidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora do certame

A Denunciante, às fls. 11/14, alega o descumprimento de cláusula do Edital relativa ao atestado de capacidade técnica.

Nesse sentido, a Denunciante afirma, fl. 12:

Depreende-se do atestado de capacidade técnica emitido em nome da empresa G.J. DE SOUSA JÚNIOR SERVIÇOS – ME pela INFRAERO AEROPORTOS – Campo Grande/MS, que os serviços contratados tiveram início no dia 16 de maio de 2016, o que demonstra uma experiência anterior de apenas e tão somente 05 (cinco) meses, ao passo que o prazo da contratação é de nada mais nada menos que 30 (trinta) meses, conforme estabelece o item 7, subitem 7.1.5 do edital (...)

Chega-se, portanto, à conclusão de que o prazo da experiência anterior da referida empresa não é, nem de longe, pertinente e compatível com o objeto da licitação, sobretudo e principalmente se considerarmos a sua complexidade, eis que trata-se de uma concessão onerosa de estacionamento rodoviário de uso comum.

Verifica-se que o item 8.4 do Edital, referente à qualificação técnica, estabelece nos subitens 8.4.1 e 8.4.2, fl. 163, a forma de comprovação, como se observa a seguir:

8.4.1. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com as características, quantidades e prazos do objeto da licitação, através da apresentação de atestado (s) ou certidão (ões) de, que comprove(m) que a licitante tenha ou esteja explorando estacionamento de veículos coberto ou descoberto ou edifício garagem, para órgãos públicos da administração pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal ou, ainda, para empresas privadas com no mínimo 200 (duzentas) vagas, assinado pelo representante legal ou por funcionário do atestante responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços devendo conter:

8.4.2. O(s) atestado(s) deverão conter, preferencialmente:

- Nome empresarial e dados de identificação da instituição emitente (CNPJ, endereço, telefone, fax);
- Descrição dos serviços prestados contendo dados que permitam o amplo entendimento dos trabalhos realizados nos domínios de qualificação técnica aqui apresentados;
- Período de vigência das respectivas contratações;
- Data de emissão, nome, cargo e assinatura do responsável pela veracidade das informações.

Verifica-se, à fl. 824, que o licitante vencedor apresentou atestado de capacidade técnica conforme exigido no Edital, comprovando a exploração de atividade de



gestão comercial, operacional e administrativa do estacionamento de veículos localizado no Aeroporto Internacional de Campo Grande com 307 vagas.

Em relação ao tempo comprovado de prestação de serviço, que seria de cinco meses desde a assinatura do contrato, e que foi questionado pela Denunciante, não consta do referido atestado o prazo total de vigência do contrato.

Porém, conforme item 8.4.2 do edital, esta informação deveria ser apresentada apenas **preferencialmente**, não de forma obrigatória, e coube ao Pregoeiro avaliar o cumprimento dessa exigência.

Vale destacar, com relação à qualificação técnica, observação de Marçal Justen Filho no sentido de minimizar a importância desse requisito:

Lembre-se que restringir o cabimento do pregão ao fornecimento de bens e serviços comuns significa, em última análise, reconhecer a desnecessidade de requisitos de habilitação mais severos. Ou seja, não foi casual a reserva do pregão apenas para bens e serviços comuns.

(...)

Como regra, a qualificação técnica será desnecessária para a contratação de bens e serviços comuns. Mais precisamente, bastarão exigências muito sumárias nessa área. (In: JUSTEN FILHO, MARÇAL, Pregão: (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico, 4ª Ed., São Paulo, Dialética, 2005, p.93/95)

c) Do descumprimento das regras do edital pela empresa vencedora do certame relativamente à qualificação econômico-financeira

A Denunciante, às fls. 14/21, alega o descumprimento do item 8.3 do Edital, referente à qualificação econômico-financeira.

Nesse sentido, a Denunciante alega às fls. 14/20:

Apesar da clareza translúcida do edital, verifica-se da análise do Balanço Patrimonial e DRE da licitante G.J.DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS – ME que o mesmo está em desacordo com as regras estabelecidas no instrumento convocatório por ter sido apresentado desacompanhado do Termo de Abertura e Encerramento do Livro Diário do qual foi extraído, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

2.ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual

termos do artigo 5º, § 2º, do Decreto-Lei nº 486/69, conforme descrito no subitem 8.3.2.2 do edital.

(...)

Esta exigência, apesar de ter sido expressa no edital, não foi cumprida pela empresa G.J.DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS – ME, o que culminou com a sua equivocada habilitação por um descuido da CODEMIG que deveria, mas acabou não avaliando criteriosamente o balanço patrimonial de tal licitante.

(...)

Assim, faz todo sentido exigir das licitantes que tenham recursos financeiros e patrimônio suficiente para suportar os compromissos já assumidos em outros contratos, sem comprometer a nova contratação, sobretudo considerando que o objeto da presente contratação é a concessão onerosa da utilização da área do estacionamento do Terminal Rodoviário de Belo Horizonte, em que a CODEMIG exige o recebimento do valor mínimo mensal de R\$ 220.000,00 (duzentos mil reais), conforme extrai-se do subitem 7.1.3 do edital, *in verbis*:

“7.1.3. Valor ofertado na proposta, correspondente ao percentual incidente sobre receita bruta mensal auferida em razão da concessão remunerada, o qual não poderá ser inferior a 37% (trinta e sete por cento), garantindo-se à CONCEDENTE o recebimento do preço mínimo mensal de R\$ 220.000,00 (Duzentos e vinte mil Reais).”

(...)

Assim, ainda que a licitante G.J.DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS – ME tenha, em tese, atendido aos índices de qualificação econômico-financeira exigidos no edital, não se pode olvidar de que sua real capacidade financeira para assumir uma contratação desse porte é precária, dado o baixo valor do seu patrimônio líquido que representa a metade do valor mínimo mensal que deverá ser repassado para a CODEMIG pela exploração da área do estacionamento da rodoviária de Belo Horizonte.

(...)

Aplicando tal entendimento no caso concreto, extrai-se do balanço patrimonial da empresa G.J.DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS – ME que o seu Capital Social corresponde a ínfimos R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e a soma do seu “ativo Circulante” com o seu “Passivo” resultou, no último social, o valor total de R\$157.995,87 ano e a Demonstração do Resultado do Exercício de R\$ 257.995,87 ano, o que não corresponde a uma boa situação financeira da empresa para o porte da presente contratação, **ainda que os seus índices de balanço tenham, em tese, atingido o mínimo de 1,00 (um inteiro) exigido no edital.** (Grifos e negritos nossos)

Ressalta-se que a própria Denunciante reconhece, nas suas alegações, o cumprimento das exigências do edital relativamente aos índices de balanço e qualificação econômico-financeira, conforme grifado e negrito acima.



Quanto aos apontamentos da Denunciante, com relação ao argumento de que o Balanço Patrimonial não foi acompanhado dos termos de abertura e encerramento do livro diário, verifica-se que às fls. 825 a 834 foram juntados os documentos relativos à qualificação econômico-financeira, contendo informações contábeis.

O Pregoeiro considerou essa documentação suficiente, podendo ser observado às fls. 831/833 a documentação referente ao Registro Digital na JUCEMG.

A esse respeito, o Pregoeiro em resposta ao questionamento nº 08 à fl. 897, feito por um dos interessados em participar do certame, quanto a suficiência da autenticação da JUCEMG das informações contábeis e financeiras, visando atender o item 8.3.2.2 do edital, havia afirmado:

Na forma da Lei, os documentos assinados digitalmente por uma "identidade" emitida pela ICP-Brasil (Certificado Digital) presumem-se verdadeiros em relação ao signatário. Portanto, para a validade da "informação de autenticação da Jucemg" ela deve atender aos requisitos da Lei.

Com relação ao argumento de que a capacidade financeira para assumir a contratação seria precária, em razão do valor de seu patrimônio líquido, verifica-se que os itens 8.3.3 e 8.3.4 do edital, fl. 422 v., que a boa situação financeira seria avaliada pelos índices de Liquidez Geral (ILG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (ILC), iguais ou superiores a 01 (um), e que no caso desses índices serem iguais ou inferiores a 1,00 (um inteiro) a licitante deveria possuir capital igual ou superior a R\$ 855.000,00 correspondendo a 5% do valor estimado da contratação.

À fl. 834, verifica-se que todos os índices apresentados pela licitante vencedora da licitação são superiores a um, sendo o ILC igual a 3,55, o ILG igual a 3,55 e o SG igual a 4,39, atendendo, portanto, ao que foi exigido no edital, que definiu as regras para todos os possíveis interessados em participar do certame, incluindo a Denunciante, que reconheceu que essa exigência foi cumprida, conforme já mencionado anteriormente.



III – CONCLUSÃO

Considerando os pedidos feitos pela Denunciante de que seja declarada *“irregular a escolha da modalidade presencial ao invés da modalidade eletrônica para o processamento da presente licitação”*, que *“a CODEMIG ANULE todos os atos praticados no Pregão Presencial nº 02/2016, após a declaração da G.J. DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS – Me como vencedora do certame”*, e que seja *“julgada procedente a presente Representação em todos os termos do pedido”*.

Considerando que o contrato relativo ao Pregão Presencial nº 02/2016 foi firmado com a empresa GJ DE SOUZA JÚNIOR SERVIÇOS ME no dia 18/11/2016, que de acordo com o RITCEMG o Tribunal poderia suspendê-lo até a data de sua assinatura, e que conforme a Constituição do Estado de Minas Gerais, no caso de sustação de contrato, o ato será praticado diretamente pela Assembleia Legislativa.

Considerando, finalmente, que a execução do contrato já vem gerando efeitos desde o seu início e, diante do que foi exposto nessa análise técnica relativamente aos questionamentos apresentados pela Denunciante, entende-se que não é cabível o atendimento do que foi requerido na presente Denúncia, s.m.j, concluindo-se, portanto, pela sua improcedência.

À consideração superior,

2^a CFE/DCEE, em 12 de setembro de 2017.

Luís Fernando Monteiro Ribeiro
Analista de Controle Externo
TC 2260-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
2.^a Coordenadoria de Fiscalização Estadual

PROCESSO N.: 997691

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTE: S.E.S Sistemas Eletrônicos Ltda.

DENUNCIADA: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais –

CODEMIG

DATA DE AUTUAÇÃO: 06/12/2016

De acordo com o relatório técnico de fl. _____ a _____.

Aos 13 dias do mês de setembro de 2017, remeto
este processo ao Ministério Público de Contas.

Regina Letícia Climaco Cunha

Coordenadora da 2^a CFE - TC- 813-1