

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 015.108/2024-4.

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPSQ).

Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha; WA Siqueira Engenharia Ltda..

Representação legal: Alexandre Luis Diniz Ramalho (146779/OAB-RJ), representando WA Siqueira Engenharia Ltda.; Jose Antonio Guimarães Cunha (198146/OAB-RJ), representando Freedom Solução em Serviços Ltda..

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO REALIZADA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO / INSTITUTO DE PSIQUIATRIA DA UFRJ (UFRJ/IPSQ). CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO DO PLENÁRIO. COMUNICAÇÕES. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA RESTRITOS À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. PREJUÍZO À ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO SUMÁRIA DE LICITANTES SEM DILIGÊNCIA PRÉVIA. FALHAS SANEÁVEIS EM CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 97), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peça 98):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 1/2024-SRP, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Psiquiatria da UFRJ (UFRJ/IPSQ), com valor estimado de R\$ 1.709.459,52 (peça 20, p. 1). O objeto da contratação é a prestação do serviço de terceirização de mão de obra conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e anexos (peça 20, p. 3).
2. O pregão é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.
3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) Situação: homologado em 29/5/2024 para WA Siqueira Engenharia Ltda. (27.500.404/0001-09) (peça 21).

- b) Valor homologado: R\$ 1.651.381,20 (peça 21, p. 3).
- c) A licitação em tela envolve registro de preço: sim.
- d) A Ata de Registro de Preço (ARP) foi assinada em 6/6/2024, segundo informação prestada pela UFRJ/IPSIG (peça 29, p. 4), com validade de um ano, prorrogável por igual período, conforme dispõe o item 5 da ata (peça 31, p. 9).
- e) O contrato decorrente da licitação foi celebrado em 10/6/2024, com a execução do serviço já iniciada pela contratada, segundo informação prestada pela UFRJ/IPSIG (peça 29, p. 4), e vigência de 5 (cinco) anos, prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/2021, consoante dispõe a cláusula 2ª (peça 32, p. 2).
- f) Não houve impugnações ao edital.

HISTÓRICO

4. Na peça 1 o representante alega, em suma, que:

4.1. foi desclassificado indevidamente do certame por:

4.1.1. apresentar atestados de capacidade técnico-operacional sem conter os ‘postos específicos’ que se pretende contratar, ao invés de se reconhecer a experiência da empresa licitante em gerir mão de obra; e

4.1.2. não ter registro em conselho de classe que não detém competência para fiscalizar as atividades da empresa licitante;

4.2. a empresa WA Siqueira Engenharia Ltda., que se sagrou vencedora do PE 1/2024, foi indevidamente habilitada, tendo em vista que não cumprira os requisitos do edital; e

4.3. houve a desclassificação de 40 licitantes, por diversas razões, até a habilitação da WA Siqueira Engenharia Ltda. (41º melhor lance), no valor de R\$ 1.651.381,50, o que representa uma diferença de quase R\$ 300 mil em relação ao melhor lance do certame.

5. Na análise da instrução preliminar (peças 23-24), considerou-se que havia plausibilidade em parte das alegações do representante e em questão identificada por esta unidade técnica, uma vez que as seguintes irregularidades relacionadas a desclassificações indevidas de licitantes aparentemente violavam a legislação e a jurisprudência do TCU:

5.1. a exigência, nos subitens 9.28.1 e 9.28.2 do Termo de Referência, de que a licitante deve apresentar atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a aptidão de serviço idêntico aos da licitação, e não apenas à de gestão de mão de obra de serviços terceirizados, restringe a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inc. I, alínea ‘a’, da Lei 14.133/2021, e propicia a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola o art. 5º (princípios da economicidade e da competitividade), art. 11, inc. I, e art. 67, inc. II, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.443/2014-TCU-Plenário, 449/2017-TCU-Plenário, 553/2016-TCU-Plenário, 914/2019-TCU-Plenário, 1.168/2016-TCU-Plenário e 1.891/2016-TCU-Plenário;

5.2. a exigência, no subitem 9.26 do Termo de Referência, de que a licitante deve possuir registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA) restringe a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inc. I, alínea ‘a’, da Lei 14.133/2021, o que viola os arts. 5º, 11 e 67, inc. V, da Lei 14.133/2021, ensejando a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, além de afrontar a jurisprudência do TCU, consubstanciada no Acórdão 4.608/2015-TCU-Primeira Câmara; e

5.3. a ausência da exigência de declaração do licitante no subitem 9.17 do Termo de Referência, para as empresas licitantes que se encontram nos parâmetros para reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, definidos no art. 93 da Lei 8.213/1991, viola o art. 5º (princípio da legalidade) e o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021.

6. Assim, superados os requisitos de admissibilidade, propôs-se, com fulcro em delegação de competência conferida pela Portaria MIN-VR 1/2019 do Ministro-Relator Vital do Rêgo, e na subdelegação conferida pelo art. 2º da Portaria AudContratações 1/2023 (peça 24), a realização de **oitiva prévia** da UFRJ/IPSIQ para que se manifestasse sobre as possíveis irregularidades e informasse acerca da essencialidade do serviço para o funcionamento da UFRJ/IPSIQ, para avaliar o perigo da demora e o perigo da demora reverso, no caso de eventual adoção de medida cautelar.

7. Coube a instrução de peça 36 analisar a manifestação da UFRJ/IPSIQ, em que foi consignado que:

7.1. estava configurado o perigo da demora e afastado o perigo da demora reverso em relação a adesões de órgãos não participantes (caronas) e novas contratações da UFRJ/IPSIQ, relacionadas à ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP;

7.2. restava afastado o perigo da demora e caracterizado o perigo da demora reverso para o contrato já celebrado entre a UFRJ/IPSIQ e a WA Siqueira Engenharia Ltda.; e

7.3. estava configurado o perigo da demora relacionado a eventual contratação feita pelo órgão participante (Escola Naval) do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, no entanto, não havia como concluir acerca da presença do pressuposto do perigo da demora reverso.

8. No que concerne à plausibilidade jurídica, a análise da instrução de peça 36 considerou que a exigência dos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR **restringiu** a competitividade do certame, permitindo a seleção de proposta antieconômica, o que violava a legislação e a jurisprudência do TCU. Ainda, consignou que, quando do mérito deste processo, deveria **cientificar** a UFRJ/IPSIQ de que a ausência da exigência de declaração do licitante no subitem 9.17 do TR, para as empresas licitantes que se encontram nos parâmetros para reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, definidos no art. 93 da Lei 8.213/1991, viola o art. 5º (princípio da legalidade) e o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021.

9. Além disso, foi identificada outra possível irregularidade, de que houve a **desclassificação sumária** de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, em conformidade com o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021, sem que lhes fosse dada oportunidade de esclarecer a situação mediante diligência, o que viola o art. 64, inc. I, da Lei 14.133/2021.

10. Ante as constatações, esta unidade técnica propôs (peças 36-38):

10.1. **deferir** o pedido de concessão de medida cautelar para suspender: (i) adesões de órgãos e/ou entidades não participantes (caronas) do certame à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP; e (ii) novas contratações da UFRJ/IPSIQ, relacionadas à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP;

10.2. realizar as **oitivas** da UFRJ/IPSIQ e da Escola Naval (na condição de órgão participante) para que se manifestassem sobre: (i) as exigências dos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR, que restringiram a competitividade do certame, permitindo a seleção de proposta antieconômica no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP; e (ii) a desclassificação sumária de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, sem que lhes fosse dada a oportunidade de esclarecer a situação mediante diligência;

10.3. realizar a **oitiva** da WA Siqueira Engenharia Ltda., na condição de contratada no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, caso desejasse se manifestar a despeito das oitivas dirigidas à UFRJ/IPSIQ e à Escola Naval, bem como das irregularidades aventadas pelo representante;

10.4. solicitar as manifestações da UFRJ/IPSIQ e da Escola Naval (órgão participante), em sede de **construção participativa de deliberações (comentários do gestor)**, a despeito de eventuais determinações deste Tribunal para corrigir as irregularidades identificadas no PE 1/2024-SRP; e

10.5. **diligenciar** a: (i) UFRJ/IPSIQ, para que encaminhasse informações e documentos relacionados ao contrato anterior e aos responsáveis pela condução da licitação e pela elaboração

do edital; (ii) Escola Naval (órgão participante), para que encaminhasse informações e documentos para subsidiar a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso, em relação à contratação que planejou.

11. No despacho de peça 39, o Ministro-Relator acolheu, nos exatos termos, a proposta formulada por esta unidade técnica, deferindo o pedido de medida cautelar, além de determinar as oitivas, diligências e demais medidas necessárias para saneamento destes autos. O despacho foi referendado pelo Acórdão 1.421/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo (peças 56-58).

12. Promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta unidade técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

13. À UFRJ/IPSIG foram encaminhados os Ofícios 30967/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (diligência); 30966/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (comentários do gestor); e 30964/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (oitiva) (peças 44, 46 e 47), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.

14. Em resposta à oitiva, à diligência e aos comentários dos gestores, a UFRJ/IPSIG apresentou o documento acostado à peça 68 (juntado em duplicidade nas peças 69 e 70). Posteriormente, por e-mail (peça 86), encaminhou documentos requeridos na diligência e ratificou as informações prestadas na oitiva, após pedido de esclarecimentos desta unidade técnica, haja vista que a resposta apresentada neste momento era idêntica à da oitiva prévia, já analisada nestes autos na instrução de peça 36.

15. À Escola Naval (órgão participante) foram encaminhados os Ofícios 30976/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (comentários do gestor); 30974/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (oitiva); e 30979/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (diligência) (peças 41, 43 e 45), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.

16. Em resposta à oitiva, à diligência e aos comentários dos gestores, a Escola Naval (órgão participante) encaminhou os documentos de peças 65, 66 e 67 (juntado em duplicidade nas peças 71 e 72).

17. À sociedade empresária WA Siqueira Engenharia Ltda. foi encaminhado o Ofício 30971/2024-TCU/Seproc, de 9/7/2024 (oitiva) (peça 48), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação.

18. Em resposta à oitiva, a WA Siqueira Engenharia Ltda. juntou aos autos os documentos de peças 76 e 77.

19. A UFRJ/IPSIG, a Escola Naval e a WA Siqueira Engenharia Ltda. foram notificadas do Acórdão 1.421/2024-TCU-Plenário por intermédio dos Ofícios 32902/2024-TCU/Seproc, 32903/2024-TCU/Seproc e 32901/2024-TCU/Seproc, todos datados de 18/7/2024 (peças 60-63, 65, 64 e 74).

Exame da diligência/oitiva/construção participativa de deliberações (comentários dos gestores) do órgão participante (Escola Naval)

20. Por meio dos Ofícios 20-134/EM-MB, de 23/7/2024 (peça 65), e 20-143/EM-MB, de 26/7/2024 (peça 67), a Escola Naval, na condição de órgão participante do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, limitou-se a esclarecer que:

20.1. não foi realizada contratação referente ao Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, conforme extrato do Sistema de Administração dos Serviços Gerais (SIASG) (peça 66); e

20.2. como órgão participante não possui gerência nas ações que envolvem o planejamento da contratação nem na operação da sessão pública do referido pregão.

Análise:

21. Em conformidade com a análise da instrução de peça 36, as exigências dos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR restringiram consideravelmente a competitividade do certame, permitindo a seleção de proposta menos econômica no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP.

22. Diante dessa situação, que enseja prejuízo aos cofres públicos, e como a Escola Naval aduz que não houve celebração de contrato decorrente do referido pregão, no qual atuava na condição de órgão participante, propõe-se, no mérito, **determinar** ao órgão que se abstenha de celebrar contrato decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP com a WA Siqueira Engenharia Ltda.

23. No tocante ao entendimento do gestor da Escola Naval de que ‘não possui gerência nas ações que envolvem o planejamento da contratação nem na operação da sessão pública do referido pregão’, impende esclarecer que o art. 8º do Decreto 11.462/2023 — normativo que regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei 14.133/2021 — dispõe acerca da competência do órgão participante (responsável por manifestar interesse em participar do registro de preços), em que se destaca que lhe compete:

i) manifestar, junto ao órgão gerenciador (UFRJ/IPSIQ), por meio da Intenção de Registro de Preço (IRP), sua **concordância com o objeto**, anteriormente à realização do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP (art. 8º, inc. IV, do Decreto 11.462/2023); e

ii) **auxiliar tecnicamente**, por solicitação do órgão gerenciador (UFRJ/IPSIQ), as atividades previstas no inc. VII do art. 7º do Decreto 11.462/2023, relacionadas aos atos necessários à instrução processual para a realização do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP e todos os atos deles decorrentes (art. 8º, inc. V, do Decreto 11.462/2023); e

iii) **assegurar**, quando do uso da ata de registro de preços, de que a contratação a ser realizada **atenda aos seus interesses**, sobretudo quanto aos valores praticados (art. 8º, inc. VII, do Decreto 11.462/2023).

24. Em vista das competências que são atribuídas ao órgão participante, notadamente à **concordância com o objeto licitado**, chama atenção a especificidade do serviço de apoio administrativo contratado pelo Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, na medida em que a UFRJ/IPSIQ (órgão gerenciador) defende a ‘necessidade de contratação de **terceirizados capacitados para trabalhar em ambiente hospitalar/psiquiátrico**’, o que, dessa forma, não se aplica à Escola Naval, pois não aparenta requisitar mão de obra tão especializada, mas somente a execução de serviço comum de apoio administrativo.

25. Portanto, não é razoável o órgão participante manifestar interesse no registro de preços, concordando com o objeto licitado, e, posteriormente, alegar que não possui ‘gerência’ nas ações que envolvem o planejamento da contratação. Entendimento em sentido contrário afrontaria os princípios da eficiência e da economicidade que norteiam as contratações públicas, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, uma vez que se pressupõe que o serviço mais especializado, objeto do PE 1/2024-SRP, em que se exige eventual treinamento do colaborador para atuar em ambiente hospitalar/psiquiátrico, segundo exposto pelo órgão gerenciador, requer remuneração superior à do serviço de apoio administrativo comum pretendido pela Escola Naval.

26. Assim, propõe-se **dar ciência** à Escola Naval de que a manifestação de interesse no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP para registro de preços, na condição de órgão participante, concordando com o objeto que o órgão gerenciador licita, no caso, serviço de apoio administrativo especializado para trabalhar em ambiente hospitalar/psiquiátrico, cuja particularidade transcende o serviço de apoio administrativo comum que se pretende contratar, viola os princípios da eficiência e da economicidade que norteiam as contratações públicas, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Exame da diligência da UFRJ/IPSIQ

27. A diligência dirigida ao Instituto de Psiquiatria da UFRJ ocorreu nos seguintes termos (peça 36, p. 12-13):

56.6. diligenciar a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Psiquiatria da UFRJ

(UFRJ/IPSQ), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou informações:

- a) contrato, acompanhado dos aditivos, então vigente, substituído pelo Contrato 1/2024 decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP; e
- b) nome e CPF da autoridade competente que conduziu o Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, e dos agentes de contratação responsáveis pela elaboração do edital e anexos, acompanhados das respectivas portarias de nomeação ou documentos equivalentes; e
- c) demais informações que julgar necessárias;

28. A UFRJ/IPSQ encaminhou os seguintes documentos por e-mail (peça 86), os quais foram juntados aos autos nas peças referenciadas:

- a) Termo do Contrato 10/2021 (anterior ao decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP) celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda. Em 30/6/2021, no valor anual de R\$ 961.507,08, com vigência até 30/6/2022 (peça 87);
- b) 1º termo aditivo do Contrato 10/2021 celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda. Em 25/3/2022, acrescendo 25% dos serviços contratados (peça 88);
- c) 2º termo aditivo do Contrato 10/2021 celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda. Em 23/5/2022, prorrogando a vigência até 30/6/2023 (peça 89);
- d) Termo do Contrato 2/2023 (emergencial) — anterior ao decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP — celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda., vigeu de 1º/8/2023 a 31/1/2024 (peça 90);
- e) Portaria 6177, de 26/6/2023, designa pregoeiro e equipe de apoio (peça 91); e
- f) Portaria 347, de 8/1/2024, constitui a comissão de planejamento para contratação de compras e serviços do Instituto de Psiquiatria da UFRJ (peça 92).

Análise

29. Em relação ao Contrato 10/2021 e aditivos (peças 87-89), cabe informar o que segue:

29.1. teve como objeto a contratação de serviço de apoio administrativo e de manutenção predial, contemplando as funções de assistente administrativo (5 postos), bombeiro (2 postos), eletricista (8 postos), pedreiro (2 postos), coordenador administrativo (1 posto), líder administrativo (1 posto) e profissional líder (1 posto);

29.2. apenas a função de assistente administrativo possui correlação com o objeto do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP (em análise neste processo); e

29.3. encerrado em 31/7/2023, em razão da perda do prazo para renovação, segundo informação prestada pela UFRJ/IPSQ (peça 86, p. 2).

30. Em relação ao Contrato 2/2023 (emergencial — peça 90), cabe informar o que segue:

30.1. teve como objeto a contratação emergencial de serviço de apoio administrativo, contemplando as funções de administrador de edifícios (1 posto), secretária (3 postos), agente de portaria (2 postos) e assistente de tecnologia de informação (8 postos);

30.2. apenas as funções de agente de portaria e de secretária/recepcionista possuem correlação com o objeto do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP (em análise neste processo); e

30.3. vigeu de 1º/8/2023 a 31/1/2024 (6 meses), conforme dispõe a Cláusula 2ª (peça 90, p. 2).

31. Expostas as informações presentes nos contratos encaminhados pela UFRJ/IPSQ, passa-se as considerações dos motivos da diligência.

Considerações acerca dos motivos da diligência

32. Com base nas informações prestadas pela UFRJ/IPSQ, vê-se que o Contrato Emergencial 2/2023 possuía vigência até 31/1/2024 (peça 90) e o Contrato 1/2024, decorrente do PE 1/2024-SRP, foi celebrado em 10/6/2024 (peça 32). Assim, observa-se que existe um período

entre 1º/2/2024 e 9/6/2024 que precisaria de esclarecimentos acerca da forma que o serviço de apoio administrativo foi prestado ao órgão, em que se pode supor duas possibilidades: (i) o serviço foi prestado sem amparo contratual; ou (ii) houve outra contratação emergencial até o desfecho do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP (em análise neste processo).

33. Tal questão foi objeto de pedido de esclarecimento desta unidade técnica à UFRJ/IPSIQ, nos termos do e-mail acostado à peça 95.

34. Em resposta ao pedido de esclarecimentos, o órgão aduziu que (peça 96):

34.1. embora na vigência da Lei 14.133/2021, o Contrato Emergencial 2/2023 foi feito com base na Lei 8.666/1993 e a publicação na Imprensa Nacional apontou a Lei 14.133/2021, considerando o art. 75, inc. VIII, o que gerou confusão sobre a periodicidade do emergencial (12 meses, segundo a nova lei de licitações);

34.2. como o sistema ‘Comprasnet Contratos’ permitiu o prolongamento da vigência, não se atentou para a diferença entre as leis, uma vez que a partir de 31/12/2023 a Lei 8.666/1993 estava definitivamente revogada, devendo todos os atos licitatórios seguirem apenas a Lei 14.133/2021;

34.3. para a substituição do Contrato Emergencial 2/2023, foi iniciado tempestivamente (antes do fim da vigência do contrato) o processo licitatório, porém houve intercorrências que estavam além do controle da gestão do Instituto de Psiquiatria da UFRJ;

34.4. devido à perda do prazo de renovação do Contrato 10/2021, e como se configura um serviço essencial para o funcionamento hospitalar, foi feita consulta à Procuradoria Federal da UFRJ para a continuidade do serviço até a nova realização de um novo pregão. A Procuradoria Federal opinou pelo prosseguimento da contratação emergencial, conforme Parecer 00336/2023/PROCGERAL/PFUFJRJ/PGF/AGU; e

34.5. O Contrato 10/2021 — que precedeu o Contrato Emergencial 3/2023 — é originário da adesão à ata de registro de preços da Maternidade Escola da UFRJ, cujo objeto era a contratação de serviços de apoio administrativo e serviços auxiliares (manutenção predial). Inicialmente, aderiu-se aos serviços administrativos e de manutenção predial, porém a quantidade de funcionários para a manutenção predial se mostrou insuficiente, de modo que, por meio do processo 23079.223512/2022-58, foi feita a contratação dos serviços de manutenção predial eliminando as funções desses postos de trabalho referenciados no questionamento (bombeiro, eletricista etc.).

Análise:

35. Em consulta ao site contratos.gov.br, não se encontra o contrato emergencial com a numeração 2/2023, cujo termo foi encaminhado pela UFRJ/IPSIQ (peças 86 e 90), em sede de diligência, mas apenas o registro do extrato de contrato emergencial com numeração 3/2023 (peças 93 e 94), decorrente da Dispensa de Licitação (DL) 115/2023 para a contratação emergencial de serviço de apoio administrativo, em que foi consignado que a dispensa ocorrera com fulcro na Lei 8.666/1993, revogada pela Lei 14.133/2021.

36. O contrato emergencial de numeração 3/2023 prevê a contratação emergencial de serviço de apoio administrativo, no período de 4/9/2023 a 3/9/2024 (1 ano), conforme extrato à peça 93, e cujo valor da parcela é bem próximo do contrato emergencial de numeração 2/2023 (peça 90).

37. Nesse contexto, o estabelecimento de prazo de 1 (um) ano para a contratação emergencial, com base na Lei 8.666/1993, caracteriza irregularidade no processo da contratação direta, pois o período máximo legal definido seria de 180 dias, segundo dispõe o art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993. Por outro lado, o art. 75, inc. VIII, da Lei 14.133/2021 — já vigente na época da DL 115/2023 — preconiza que o prazo poderia ser de até 1 ano, improrrogável. Assim, considerando a vigência concomitante das aludidas leis até dezembro/2023, e que ambas poderiam ser utilizadas como fundamento para a contratação direta, é possível concluir que, em observância ao princípio da boa-fé, considerando ainda os argumentos apresentados pelo órgão no bojo do pedido de esclarecimentos, a indicação da Lei 8.666/1993 como fundamento legal da DL 115/2023 seria uma irregularidade saneável, e que a discrepância de numeração do contrato emergencial no site contratos.gov.br se deve a erro material cometido pela UFRJ/IPSIQ.

38. Portanto, pode-se inferir que o Contrato Emergencial 2/2023 (numeração 3/2023 no site contratos.gov.br) vigeu até o desfecho do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP (em análise neste processo), que culminou com a assinatura do Contrato 1/2024 em 10/6/2024 (peça 32), registrado naquele site também com erro material — Contrato 11/2024 (peça 94).

39. Importa ainda esclarecer que a diligência teve o objetivo de buscar informações do contrato de serviço de apoio administrativo que estava vigente por ocasião do encerramento do PE 1/2024-SRP, a fim de avaliar se os valores então praticados seriam mais ou menos vantajosos do que o decorrente do pregão em discussão neste processo, considerando que a UFRJ/IPSIG havia informado na oitiva prévia que o contrato atual seria mais econômico que o antecedente, e que não havia possibilidade de renovação (peça 29, p. 4).

40. Assim, por óbvio, não seria razoável renovar um contrato emergencial (contrato que vigia na época do desfecho do PE 1/2024-SRP), bem como não seria prudente a UFRJ/IPSIG asseverar que o contrato atual seria mais econômico, na medida em que o anterior trata de contratação em caráter emergencial, o que passa ao largo de um ambiente competitivo de licitações ordinárias. Tal fato reforça a necessidade de proposição para determinar a imediata instauração de nova licitação para contratação de serviço de apoio administrativo, nos termos do encaminhamento adiante.

41. Por fim, ainda que se tenha requerido as portarias de nomeação de possíveis responsáveis, e em que pese tenha havido a elaboração de edital com itens que restringiram a competitividade do certame, permitindo a seleção de proposta economicamente menos vantajosa para a Administração Pública, não se pode afirmar que os responsáveis incorreram conscientemente em impropriedade ou ilegalidade que justifique a proposição de audiência para eventual aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992.

42. Dessa forma, propõe-se que sejam consideradas suficientes as determinações e ciências para corrigir as irregularidades identificadas neste processo, sem a proposição de audiências de responsáveis.

Exame da oitiva da UFRJ/IPSIG

Item 56.3.a (oitiva): a exigência, nos subitens 9.28.1 e 9.28.2 do Termo de Referência, de que a licitante deve apresentar atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a aptidão de serviço idêntico aos da licitação, e não apenas à de gestão de mão de obra de serviços terceirizados, restringe a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inc. I, alínea ‘a’, da Lei 14.133/2021, e propicia a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola o art. 5º (princípios da economicidade e da competitividade), art. 11, inc. I, e art. 67, inc. II, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.443/2014-TCU-Plenário, 449/2017-TCU-Plenário, 553/2016-TCU-Plenário, 914/2019-TCU-Plenário, 1.168/2016-TCU-Plenário e 1.891/2016-TCU-Plenário.

Item 56.3.b (oitiva): a exigência, no subitem 9.26 do Termo de Referência, de que a licitante deve possuir registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA) restringe a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inc. I, alínea ‘a’, da Lei 14.133/2021, viola os arts. 5º, 11 e 67, inc. V, da Lei 14.133/2021, ensejando a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, além de afrontar a jurisprudência do TCU, consubstanciada no Acórdão 4.608/2015-TCU-Primeira Câmara.

Item 56.3.c (oitiva): a desclassificação de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, em conformidade com o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021, sem diligenciá-los, viola o art. 64, inc. I, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

43. Por meio do Ofício 529/2024 - CORIN, de 29/7/2024 (peça 68), a UFRJ/IPSIG encaminha idêntico relatório que contempla as mesmas respostas à oitiva prévia dirigida ao órgão (peça 29), as

quais já foram analisadas por esta unidade técnica na instrução de peça 36.

Análise:

44. A identidade de respostas foi objeto de pedido de esclarecimento desta unidade técnica junto ao órgão, que esclareceu que não teria ‘nada a acrescentar’ ao que foi informado anteriormente naquela oitiva prévia (peça 86).

45. Nesse contexto, em relação aos **itens ‘53.3.a’ e ‘53.3.b’** da oitiva, ratifica-se o entendimento firmado na instrução de peça 36, no sentido de que as exigências dos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR restringiram a competitividade do certame, permitindo a seleção de proposta menos econômica no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, visto que há uma diferença de aproximadamente R\$ 300 mil/ano, quando comparado com o menor lance ofertado.

46. Diante do fato, propõe-se **determinar** à UFRJ/IPSIG que:

i) promova de imediato novo procedimento licitatório, sem as irregularidades presentes nos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, para substituir o Contrato 1/2024, celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda., considerando que a vigência do contrato é de 5 (cinco) anos, prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/2021, segundo dispõe a sua Cláusula 2ª, e que existe a possibilidade de o contrato ser extinto antes do prazo nele fixado, sem ônus para a contratante, quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem (item 13.2 do Contrato Administrativo 1/2024); e

ii) se abstenha de prorrogar a ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, assinada com a WA Siqueira Engenharia Ltda.;

iii) não permita adesões de órgãos e/ou entidades não participantes (caronas) do certame à ata de registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP; e

iv) não proceda a novas contratações relacionadas à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP.

47. No que concerne ao **item ‘56.3.c’** da oitiva, propõe-se **dar ciência** ao órgão de que a desclassificação sumária de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, em conformidade com o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021, sem lhes dar a oportunidade de esclarecer a situação mediante diligência, viola o art. 64, inc. I, da Lei 14.133/2021, a fim de prevenir ocorrências semelhantes, com fundamento na análise da instrução precedente de peça 36, p. 9-10:

43. [...] em que pese a exigência da declaração não esteja expressamente no item 9.17 do TR (objeto da proposta de ciência), vê-se que o ‘Relatório de Declarações’ de licitantes (peça 35), extraído do Portal de Compras do Governo Federal, indica que os fornecedores que participaram da licitação declararam no sistema que cumprem e estão cientes de todas as declarações exigidas para fins de habilitação, inclusive, a de que cumprem a ‘reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas’.

44. Diante disso, depreende-se que o procedimento de consulta ao site do MTE feito pela UFRJ/IPSIG buscou cotejar o que os licitantes declararam com as certidões emitidas pelo órgão ministerial. No entanto, **antes de desclassificá-los sumariamente** em razão das discrepâncias eventualmente encontradas no que foi declarado, **deveria o órgão contratante ter-lhes diligenciado**, com fundamento no art. 64, inc. I, da Lei 14.133/2021, para que pudessem esclarecer a situação e acaso apresentar os documentos pertinentes para o saneamento, haja vista que a própria certidão que serviu de régua para a desclassificação se baseia em declaração do próprio empregador, consoante dispõe o seguinte texto padrão, que indica a volatilidade dos dados declarados, a exemplo das certidões que foram acostadas às peças 33 e 34.

[...]

45. Assim, [...], é possível entender que isoladamente a certidão do MTE **não tem o condão de comprovar que as empresas licitantes cumprem ou deixam de cumprir** as exigências de

reserva de cargos prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991.

46. Além disso, há de se destacar que o art. 116 da Lei 14.133/2021 dispõe que, ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, e sempre que solicitado pela Administração o contratado **deve comprovar a exigência** do art. 93 da Lei 8.213/1991.

47. Portanto, **não seria razoável desclassificar licitantes sem dar-lhes a oportunidade de esclarecer possíveis discrepâncias identificadas pelo órgão contratante**, em sede de diligência. (grifou-se)

48. Por fim, ainda com base no que foi exposto na instrução de peça 36, deve-se **dar ciência** à UFRJ/IPSIG de que a ausência da exigência expressa de declaração do licitante no subitem 9.17 do TR, para as empresas licitantes que se encontram nos parâmetros para reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, definidos no art. 93 da Lei 8.213/1991, viola o art. 5º (princípio da legalidade) e o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

49. No Ofício 529/2024 - CORIN, de 29/7/2024 (peça 68), a UFRJ/IPSIG não se manifestou a despeito da solicitação de construção participativa de deliberações (comentários dos gestores).

50. Posteriormente, no e-mail de pedido de esclarecimentos desta unidade técnica de peça 86, a Unidade Jurisdicionada expôs que: (i) acata a não prorrogação do Contrato 1/2024 decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024- SRP, firmado com a WA Siqueira Engenharia Ltda. Com isso, o Instituto de Psiquiatria terá tempo hábil para a elaboração de nova instrução processual para a contratação dentro dos moldes elencados; e (ii) a publicação e abertura do certame ocorreram dentro dos prazos legais estabelecidos em lei.

Análise:

51. Malgrado a manifestação de concordância do órgão, de maneira informal mediante e-mail, esclarece-se que a proposta desta unidade técnica **não é de** determinar a abstenção da prorrogação do contrato firmado com a WA Siqueira Engenharia Ltda., que tem prazo de 5 (cinco) anos, **mas de determinar** que o órgão promova de imediato novo processo licitatório para substituí-lo, o mais breve possível.

52. Considerando que a manifestação da UFRJ/IPSIG, mediante e-mail, em meio a pedido de esclarecimentos e/ou complementação de informações desta unidade técnica (peça 86), não tem o condão de declarar o compromisso formal do gestor máximo do órgão de adotar as medidas corretivas que são objeto da determinação em referência, nos termos do art. 16, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, entende-se que deve ser mantida a proposta de determinação desta unidade técnica para que se promova imediatamente novo processo licitatório a fim de substituir o Contrato 1/2024, acompanhada do respectivo monitoramento do cumprimento da eventual decisão desta Corte de Contas.

Manifestação da WA Siqueira Engenharia Ltda. sobre a oitiva da UFRJ/IPSIG e as irregularidades aventadas pelo representante:

53. Em síntese, a WA Siqueira Engenharia Ltda. informou o que segue (peça 76):

53.1. apresentou o balanço patrimonial de 2021 na forma da lei, com todos os documentos de acordo com a legislação pertinente e assinados por profissional habilitado da área contábil (peça 76, p. 5-8);

53.2. Márcia Teixeira de Siqueira é sócia e responsável técnica da empresa, com poderes suficientes para representá-la. Atua em nome da empresa por meio de procurações particulares específicas para atos de licitação. A validade de atos praticados por não administradores pode ser reconhecida se ratificados pelos sócios com poderes de administração, conforme jurisprudência (peça 76, p. 8-14);

53.3. a declaração mencionada no item 8.8 foi apresentada com todos os elementos essenciais, além

disso, vinculou totalmente a empresa ao descrito no item 8.8 (peça 76, p. 14);

53.4. os atestados apresentados pela representante não atendem aos itens 9.28.1 e 9.28.2 do TR. Esses atestados são considerados totalmente necessários para a verificação da qualificação técnico-operacional específica exigida pelo objeto da licitação, especialmente o item 9.28.1, que se refere a qualificação específica para saúde, demandando cuidados extras e experiência anterior. A exigência dos atestados guardou exata proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado (peça 76, p. 14-17);

53.5. quanto ao item 9.26 do TR, a administração informou que em consulta feita anteriormente à publicação do edital para o CRA-RJ, foi informada a necessidade de ter o registro cadastral da empresa no Conselho Regional de Administração (peça 76, p. 17-18); e

53.6. o processo licitatório foi conduzido em estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal e na legislação pertinente, especialmente a Lei 14.133/2021 (peça 76, p. 18).

54. Além disso, em documento acostado à peça 77, indicou link que contempla documentos ditos pertinentes à demanda em discussão.

Análise:

55. Em relação aos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR, remete-se à análise da oitiva da UFRJ/IPSIG, em que se entendeu que as exigências previstas nesses subitens restringiram consideravelmente a competitividade no certame, culminando em contratação antieconômica.

56. Os demais argumentos da WA Siqueira Engenharia Ltda. que pretendem se contrapor ao que foi alegado pelo representante na petição de peça 1, a despeito da regularidade da sócia Sra. Márcia Teixeira de Siqueira representar a empresa e da documentação contábil, já foram analisados na primeira instrução de peça 23, em que se consignou que a suposta irregularidade não subsiste.

CONCLUSÃO

57. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

58. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

59. Será proposta, portanto, a ratificação da medida cautelar adotada, com a realização de determinações e ciências, na forma descrita nesta instrução.

60. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que o serviço objeto do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, prestado pela WA Siqueira Engenharia Ltda., continua a ser prestado até a conclusão da nova licitação promovida pela UFRJ/IPSIG.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

61. Não houve pedido de ingresso aos autos.

62. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

63. Não houve pedido de sustentação oral.

64. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Em virtude do exposto, propõe-se:

65.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

65.2. No **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, bem como **ratificar** o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.421/2024-TCU-Plenário;

65.3. **determinar** à Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Psiquiatria da UFRJ (UFRJ/IPSIQ), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) promova de imediato novo procedimento licitatório, sem as irregularidades presentes nos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do TR do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, para substituir o Contrato 1/2024, celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda., considerando que a vigência do contrato é de 5 (cinco) anos, prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/2021, segundo dispõe a sua Cláusula 2ª, e que existe a possibilidade de o contrato ser extinto antes do prazo nele fixado, sem ônus para a contratante, quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem (item 13.2 do Contrato Administrativo 1/2024); e

b) se abstenha de prorrogar a ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, assinada com a WA Siqueira Engenharia Ltda.;

c) não permita adesões de órgãos e/ou entidades não participantes (caronas) do certame à ata de registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP; e

d) não proceda a novas contratações relacionadas à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP.

65.4. **determinar** à Escola Naval, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) se abstenha de celebrar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP com a WA Siqueira Engenharia Ltda.;

Considerando para expedição das propostas de determinação, em observância ao art. 6º, inc. II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i) a exigência, nos subitens 9.28.1 e 9.28.2 do Termo de Referência, de que a licitante deve apresentar atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a aptidão de serviço idêntico aos da licitação, e não apenas à de gestão de mão de obra de serviços terceirizados, restringiu a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inc. I, alínea 'a', da Lei 14.133/2021, permitindo a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola o art. 5º (princípios da economicidade e da competitividade), art. 11, inc. I, e art. 67, inc. II, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.443/2014-TCU-Plenário, 449/2017-TCU-Plenário, 553/2016-TCU-Plenário, 914/2019-TCU-Plenário, 1.168/2016-TCU-Plenário e 1.891/2016-TCU-Plenário; e

ii) a exigência, no subitem 9.26 do Termo de Referência, de que a licitante deve possuir registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA) restringiu a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inc. I, alínea 'a', da Lei 14.133/2021, viola os arts. 5º, 11 e 67, inc. V, da Lei 14.133/2021, permitindo a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, além de afrontar a jurisprudência do TCU, consubstanciada no Acórdão 4.608/2015-TCU-Primeira Câmara.

65.5. dar **ciência** à Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Psiquiatria da UFRJ (UFRJ/IPSIQ), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no **Pregão Eletrônico 1/2024-SRP**, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) . ausência da exigência expressa de declaração do licitante no subitem 9.17 do TR, para as empresas licitantes que se encontram nos parâmetros para reserva de cargos para pessoa com

deficiência e para reabilitado da Previdência Social, definidos no art. 93 da Lei 8.213/1991, viola o art. 5º (princípio da legalidade) e o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021;

b) desclassificação sumária de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, em conformidade com o art. 63, inc. IV, da Lei 14.133/2021, sem lhes dar a oportunidade de esclarecer a situação mediante diligência, viola o art. 64, inc. I, da Lei 14.133/2021;

65.6. dar **ciência** à Escola Naval, na condição de órgão participante, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no **Pregão Eletrônico 1/2024-SRP**, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) manifestação de interesse para registro de preços, na condição de órgão participante, concordando com o objeto que o órgão gerenciador licita, no caso, serviço de apoio administrativo especializado para trabalhar em ambiente hospitalar/psiquiátrico, cuja particularidade transcende o serviço de apoio administrativo comum que se pretende contratar, viola os princípios da eficiência e da economicidade que norteiam as contratações públicas, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

65.7. **informar** à Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Psiquiatria da UFRJ (UFRJ/IPSIQ), à Escola Naval, à sociedade empresária WA Siqueira Engenharia Ltda. (27.500.404/0001-09) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

65.8. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações supra.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 1/2024-SRP, sob a responsabilidade do Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPSIQ), para prestação do serviço de terceirização de mão de obra, com valor estimado de R\$ 1.709.459,52. O contrato decorrente do referido certame foi celebrado com a empresa WA Siqueira Engenharia Ltda., em 10/6/2024, com vigência de cinco anos, prorrogável por até dez anos, e valor de R\$ 1.651.381,20.

2. Em linhas gerais, o representante alega que a empresa WA Siqueira Engenharia Ltda. foi habilitada indevidamente após a eliminação de quarenta concorrentes, resultando em contratação quase R\$ 300 mil acima do melhor lance. Além disso, aponta que o certame incluiu (i) exigência indevida de atestados técnico-operacionais que comprovem experiência específica nos postos contratados, em vez da aptidão para gestão de mão de obra; (ii) exigência de registro em conselho de classe sem competência para fiscalizar a atividade da empresa; e (iii) descumprimento dos requisitos do edital pela WA Siqueira Engenharia Ltda.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), em análise preliminar, apontou plausibilidade nas alegações de irregularidades referentes a exigências restritivas de qualificação técnica e registro profissional. Além disso, apontou como indevida a desclassificação sumária de licitantes que declararam cumprir a reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados para a Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, sem a devida oportunidade de esclarecimento. Diante dessas constatações, foi determinada medida cautelar, referendada pelo Acórdão 1.421/2024 deste Colegiado, suspendendo adesões de órgãos não participantes e novas contratações pela UFRJ/IPSIQ, além da realização de oitivas e diligências com os envolvidos, incluindo a WA Siqueira Engenharia Ltda.

4. Concluídas as oitivas e diligências, a unidade instrutora, manifestando-se sobre o mérito da matéria, concluiu que as exigências relativas aos atestados técnico-operacionais e ao registro em conselho de classe restringiram a competitividade do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, resultando na seleção de proposta menos econômica. Além disso, constatou que a desclassificação sumária de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, sem lhes dar a oportunidade de esclarecer a situação mediante diligência, violou o art. 64, I, da Lei 14.133/2021. A análise também identificou falhas saneáveis na contratação emergencial anterior ao contrato celebrado, as quais, contudo, não comprometeram a regularidade do processo. Diante desse cenário, propõe cientificar os órgãos envolvidos e determinar que a UFRJ/IPSIQ inicie imediatamente um novo procedimento licitatório sem as irregularidades identificadas, abstenha-se de prorrogar a ata de registro de preços, impeça novas adesões ao certame e não realize novas contratações com base na referida ata, bem como que a Escola Naval, na condição de órgão participante, deixe de celebrar contrato decorrente do referido pregão.

5. Feito esse breve introito, passo a decidir.

6. Inicialmente, reitero o despacho exarado à peça 39 no sentido de conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

7. Quanto ao mérito, corroboro a proposta da AudContratações, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

8. Entendo que as exigências indevidas de qualificação técnica e registro profissional identificadas no certame configuram restrição indevida à competitividade e à economicidade do processo licitatório.

9. Os serviços albergados pela contratação envolvem funções administrativas gerais, como recepcionista, agente de portaria, assistente de escritório e auxiliar de almoxarifado. No entanto, exigiu-se a apresentação de atestados técnico-operacionais vinculados à execução de postos específicos, em vez da comprovação da aptidão para a gestão de mão de obra terceirizada. Esse critério mostrou-se excessivo e levou à eliminação de oito concorrentes que haviam apresentado lances mais vantajosos na disputa.

10. A jurisprudência consolidada desta Corte estabelece que os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante para gerenciar mão de obra, e não necessariamente para executar serviços idênticos ao objeto licitado, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas. Além disso, a exigência de experiência específica em ambiente hospitalar ou psiquiátrico, por óbvio, não se aplica à Escola Naval, órgão participante do certame, cujas atividades demandam apenas serviços administrativos comuns.

11. Outra irregularidade constatada foi a exigência indevida de registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA). Nos termos do art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021, essa exigência só se justifica quando o serviço prestado se enquadra no escopo de fiscalização do conselho, o que não ocorre no caso dos serviços licitados. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que empresas de locação de mão de obra não precisam de registro no CRA para participar de licitações da Administração Pública Federal, sendo a obrigatoriedade de inscrição em conselho profissional condicionada à atividade básica da empresa ou a natureza do serviço prestado a terceiros. No caso, a exigência de CRA seria aplicável apenas se a atividade-fim da contratação estivesse diretamente relacionada à do administrador.

12. Quanto à eliminação sumária de empresas que declararam cumprir a reserva de vagas para pessoas com deficiência, verifico que a UFRJ/IPSIQ desclassificou dezesseis licitantes com base em certidões do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sem oportunizar esclarecimentos sobre eventuais divergências. Contudo, essas certidões não são exigidas por lei para fins de habilitação e refletem apenas informações autodeclaradas, sem validação oficial, podendo ainda apresentar inconsistências temporárias devido à periodicidade das atualizações. A legislação determina que as empresas apresentem declaração sobre o cumprimento da reserva de vagas, cabendo ao órgão contratante, em caso de dúvida, instaurar diligência para permitir a manifestação das licitantes antes de uma eventual inabilitação. Ao não adotar esse procedimento, a Administração violou o devido processo legal e comprometeu a regularidade da licitação.

13. Observa-se que a habilitação da empresa WA Siqueira Engenharia Ltda. somente foi possível após a exclusão de quarenta concorrentes, o que reforça as preocupações com a restrição da competitividade. O valor final do contrato, superior em quase R\$ 300 mil ao menor lance inicialmente apresentado, evidencia o impacto financeiro das exigências indevidas sobre a economicidade do processo.

14. Por fim, corroboro a análise empreendida pela unidade especializada de que é possível inferir, no contexto dos fatos, que o contrato emergencial anterior à celebração do Contrato 1/2024, decorrente do PE 1/2024-SRP, vigeu até o desfecho do certame ora em análise e a sua assinatura em 10/6/2024. A vigência concomitante das Leis 8.666/1993 e 14.133/2021 até dezembro de 2023 permitia que ambas fossem utilizadas como fundamento legal para a contratação emergencial, motivo pelo qual não identifique indícios de má-fé ou prejuízo à Administração.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2025.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 284/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.108/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); WA Siqueira Engenharia Ltda. (27.500.404/0001-09).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPSQ).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Alexandre Luis Diniz Ramalho (146779/OAB-RJ), representando WA Siqueira Engenharia Ltda.; Jose Antonio Guimaraes Cunha (198146/OAB-RJ), representando Freedom Solução em Serviços Ltda..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, sob a responsabilidade do Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPSQ), para contratação de serviço de terceirização de mão de obra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, tornando definitiva a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.421/2024-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPSQ), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. adote as providências necessárias à imediata abertura de novo procedimento licitatório, sem as irregularidades presentes nos subitens 9.26, 9.28.1 e 9.28.2 do termo de referência do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, com vistas a substituir o celebrado com a WA Siqueira Engenharia Ltda., que permanecerá em vigor até a finalização do novo certame e a formalização do contrato dele decorrente, conforme previsto no item 13.2 do Contrato 1/2024, que permite sua extinção antes do prazo nele fixado, sem ônus para o contratante, quando a avença não mais lhe oferecer vantagem;

9.2.2. se abstenha de prorrogar a ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, firmada com a WA Siqueira Engenharia Ltda., abstendo-se também de autorizar novas adesões ou realizar novas contratações decorrentes dessa ata.

9.2.3. informe ao TCU, no prazo de quinze dias a contar da notificação deste acórdão, as providências adotadas;

9.3. determinar à Escola Naval, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de celebrar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 1/2024-SRP com a WA Siqueira Engenharia Ltda., informando ao TCU, no prazo de quinze dias a contar da notificação deste acórdão, as providências adotadas;

9.4. dar ciência ao Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPSQ), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. a exigência, nos subitens 9.28.1 e 9.28.2 do Termo de Referência, de que o licitante deve apresentar atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a aptidão de serviço idêntico aos da licitação, e não apenas à de gestão de mão de obra de serviços terceirizados, restringiu a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, permitindo a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola o art. 5º, 11, inciso I, e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.443/2014, 449/2017, 553/2016, 914/2019, 1.168/2016 e 1.891/2016, todos do Plenário;

9.4.2. a exigência, no subitem 9.26 do Termo de Referência, de que o licitante deve possuir registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA), restringiu a competitividade do certame, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, permitindo a seleção de proposta antieconômica, na medida em que vários licitantes foram inabilitados em razão do não atendimento da referida exigência, o que viola os arts. 5º, 11 e 67, inciso V, da Lei 14.133/2021, além de afrontar a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 4.608/2015-Primeira Câmara;

9.4.3. a ausência da exigência expressa de declaração do licitante no subitem 9.17 do Termo de Referência, para as empresas licitantes que se encontram nos parâmetros para reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, definidos no art. 93 da Lei 8.213/1991, viola o art. 5º e o art. 63, IV, da Lei 14.133/2021;

9.4.4. a desclassificação sumária de licitantes que declararam regularmente cumprir a reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, em conformidade com o art. 63, IV, da Lei 14.133/2021, sem lhes dar a oportunidade de esclarecer a situação mediante diligência, viola o art. 64, I, da Lei 14.133/2021;

9.5. dar ciência à Escola Naval, na condição de órgão participante, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha identificada no Pregão Eletrônico 1/2024-SRP, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.5.1. manifestação de interesse para registro de preços, na condição de órgão participante, concordando com o objeto que o órgão gerenciador licita, no caso, serviço de apoio administrativo especializado para trabalhar em ambiente hospitalar/psiquiátrico, cuja particularidade transcende o serviço de apoio administrativo comum que se pretende contratar, viola os princípios da eficiência e da economicidade que norteiam as contratações públicas, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.6. encaminhar cópia desta decisão ao Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Escola Naval, à sociedade empresária WA Siqueira Engenharia Ltda. (27.500.404/0001-09) e ao representante, informando-lhes que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam pode ser consultada no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, II, c/c o art. 169, V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento das determinações contidas nos subitens 9.2 e 9.3 deste acórdão.

10. Ata nº 4/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0284-04/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral