



Processo Bee nº 40318  
Interessado : Secretaria Municipal de Saúde  
Assunto : Compra  
Protocolo nº : 2021/00000/ 029408

**Despacho nº 2423/2021/GS** – Versam os autos acerca de contratação de empresa, pelo Sistema Registro de Preços, para prestação de serviços de administração de 1.000.000 (um milhão) de doses da vacina contra COVID-19 e respectivo fornecimento da logística de tecnologia de informação e comunicação, insumos, registro e serviços necessários para implementação do processo completo de vacinação contra COVID-19 no Município de Goiânia.

Considerando a ciência desta Secretaria quanto ao teor do Acórdão nº 03351/2021 – Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, este proferido nos autos do Processo nº 05259/21, que julgou parcialmente procedente a denúncia com pedido de medida cautelar apresentada frente ao Pregão Eletrônico nº 041/2021 (SRP), bem como, promoveu recomendações para adequação do procedimento licitatório.

Encaminhem-se os autos à **Superintendência de Vigilância em Saúde** para providências quanto à adequação do Termo de Referência atinente ao objeto em questão nos termos das recomendações apostas no Acórdão supracitado, ora anexo, para que se promova com a devida premência a retomada da tramitação legal do presente procedimento licitatório.

**GABINETE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**, aos 08 dias do mês de julho de 2021.

Durval Ferreira Fonseca Pedroso  
**Secretário Municipal de Saúde**



**TRIBUNAL  
DE CONTAS**  
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

## **ACÓRDÃO Nº 03351/2021 - Tribunal Pleno**

**PROCESSO Nº : 05259/21**  
**MUNICÍPIO : GOIÂNIA**  
**ÓRGÃO : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SMS)**  
**GESTOR : DURVAL FERREIRA FONSECA PEDROSO**  
**CPF : 656.190.051-00**  
**ASSUNTO : DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR –  
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 041/2021 (SRP)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO ANTÔNIO CARDOSO DE QUEIROZ**  
**MEMBRO DO MPC : HENRIQUE PANDIM BARBOSA MACHADO**

DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DE UM MILHÃO (1.000.000) DE DOSES DA VACINA CONTRA A COVID-19, E RESPECTIVO FORNECIMENTO DE LOGÍSTICA DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, INSUMOS, REGISTRO E SERVIÇOS NECESSÁRIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO COMPLETO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19. ADIAMENTO DA LICITAÇÃO *SINE DIE* PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO *PERICULUM IN MORA*. NÃO CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. IRREGULARIDADE EM ITEM DO EDITAL ATINENTE A COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA. DENÚNCIA CONHECIDA E PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. ALERTAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

1- Procedência parcial da denúncia, a fim de reconhecer a ilegalidade do item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, no ponto em que exige, como único meio idôneo de comprovação da capacitação técnica versada no item 9.7.1.2 do edital, a apresentação de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.



2- Improcedência da denúncia no tocante à alegada ilicitude do item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, pois a exigência de comprovação de quantitativos mínimos relacionados à aplicação de doses está de acordo com o ordenamento jurídico, por ser a experiência na aplicação de vacina e a estrutura suficiente para dar conta da logística necessária à vacinação nos termos exigidos são parcelas de maior relevância, o que permite a exigência de comprovação de qualificação técnica sobre ambas.

3-Determina ao Secretário Municipal de Saúde, que caso a Secretaria Municipal de Saúde entenda, sob uma perspectiva técnica, que a comprovação de quantitativo de doses é indispensável para a qualificação técnica da licitante, essa comprovação deve poder ser feita através de outros meios idôneos e não somente por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Tendo em vista que as clínicas de imunização são obrigadas a informar aos órgãos públicos de saúde as vacinas que aplicam, cabe à Secretaria Municipal de Saúde verificar como pode ser feita tal comprovação de uma maneira segura e, ao mesmo tempo, razoável (que permita uma maior competitividade).

4- Determina a abertura de processo de monitoramento, para acompanhar o Pregão Eletrônico nº 041/2021, em especial para avaliar a regular implementação das mudanças propostas nas determinações e recomendações efetuadas nesta decisão e inclusive no que tange à execução dos serviços contratados.

VISTOS e relatados os presentes autos, que tratam de denúncia com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa DNA GYN DIAGNÓSTICOS MOLECULARES LTDA, noticiando supostas no edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021 (SRP), do Município de Goiânia, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de administração de um milhão (1.000.000) de doses da vacina contra a COVID-19, e respectivo fornecimento de logística de tecnologia de informação e comunicação, insumos, registro e serviços necessários para implementação do processo completo de vacinação contra a COVID-19 aos municípios de Goiânia, em até 17 pontos distintos para atendimento de forma simultânea.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em sessão Plenária, nos termos do voto do Relator:

**I. CONHECER** da Denúncia e, no mérito, **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, nos seguintes termos:

- a) parcial procedência da denúncia, a fim de reconhecer a ilegalidade do item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, no ponto em que exige, como único meio idôneo de comprovação da capacitação técnica versada no item 9.7.1.2 do edital, a apresentação de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- b) improcedência da denúncia no tocante à alegada ilicitude do item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, pois a exigência de comprovação de quantitativos mínimos relacionados à aplicação de doses está de acordo com o ordenamento jurídico, por ser a experiência na aplicação de vacina e a estrutura suficiente para dar conta da logística necessária à vacinação nos termos exigidos são parcelas de maior relevância, o que permite a exigência de comprovação de qualificação técnica sobre ambas.

**II. NÃO CONCEDER** a medida cautelar pleiteada, em razão da ausência do perigo da demora da decisão definitiva, resultante do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação – o *periculum in mora*, uma vez que, o Município de Goiânia, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), adiou *sine die* a realização da licitação, para alteração das especificações contidas no Edital e seus anexos.

**III. RECOMENDAR** ao Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia:

- a) Destaque nas “especificações mínimas do objeto” (Anexo I do Edital), no item “quantitativo” 1.000.000 (um milhão) de doses, acrescentando a informação “quantitativo estimado”. Tal informação é vital para que as empresas interessadas entendam que a prestação de serviços e administrações de doses de vacina são complementares aos serviços já efetuados pela SMS, consistindo em uma possibilidade ou não de o Município autorizar a

implementação de 17 (dezessete) pontos de vacinação (objeto e serviço principal a serem executados pela contratada), a depender da discricionariedade da Administração e das ofertas de vacinas e insumos, mesmo sendo explícito a informação de que a modalidade de licitação cinge-se à modalidade Pregão, via sistema de registro de preços – SRP;

- b) Relativo às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (ver art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21), aqui incluído a aplicação de vacinas e conforme justificado pela defesa que existem 03 (três) eixos fundamentais para a execução dos serviços (recursos humanos, informações e controle do processo de vacinação e também capacidade de administrar os insumos necessários), deve a Administração fazer constar a referida informação no edital e Termo de Referência, de forma explícita, considerando que deve ficar cristalino para os licitantes quais as parcelas são mais relevantes, mesmo que o objeto ou prestação de serviços seja indivisível;
- c) Especificamente sobre o Termo de Referência, na parte “especificações mínimas do objeto” (Anexo I do Edital), recomenda, embora entenda que os serviços e objetos estão descritos, que o ente municipal exponha e classifique os objetos, insumos e serviços por categoria ou tipo (ex.: recursos humanos ou materiais, etc.), como finalidade de facilitar e aclarar a elaboração de propostas por parte dos licitantes interessados, visando se obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A Secretária Municipal de Saúde (SMS) pode se utilizar de tabelas ou quadros, visando detalhar com precisão os custos, logística, tecnologia da informação (TI), quantitativos de insumos e de profissionais, bem como acrescentar a informação de que a aplicação de 1.000 (mil) doses diárias é uma estimativa por cada ponto de vacinação, e que a empresa contratada poderá se estruturar e ampliar o número de

indivíduos vacinados, com objetivo de imunizar o maior quantitativo de pessoas do Município de Goiânia;

- d) Inclusão de garantia contratual, prevista no art. 56 da Lei nº 8.666/93 (que se diferencia da garantia da proposta, expressamente vedada na modalidade pregão, conforme inciso I do artigo 5º da Lei nº 10.520/2002), no edital e seus anexos, considerando dar prosseguimento a licitação e escolher a empresa pela Administração, conforme a legislação citada. **IV - DETERMINAR** ao

Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia, na figura do Secretário Sr. Durval Ferreira Fonseca Pedroso, que caso a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia (SMS) entenda, sob uma perspectiva técnica, que a comprovação de aplicação de quantitativo de doses é indispensável para a qualificação técnica da licitante, essa comprovação deve poder ser feita através de outros meios idôneos e não somente por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Considerando que as clínicas de imunização são obrigadas a informar aos órgãos públicos de saúde as vacinas que aplicam, cabe à Secretaria Municipal de Saúde verificar como pode ser feita tal comprovação de uma maneira segura e, ao mesmo tempo, razoável (que permita uma maior competitividade).

**V - NOTIFICAR** o Município de Goiânia, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), na figura do Secretário Sr. Durval Ferreira Fonseca Pedroso, para avaliar todas as recomendações e determinações constantes desta decisão.

**VI - DETERMINAR** a abertura de processo de monitoramento (em apenso a estes autos), para acompanhar o Pregão Eletrônico nº 041/2021, em especial para avaliar a regular implementação das mudanças propostas nas determinações e recomendações efetuadas nesta decisão e inclusive no que tange à execução dos serviços contratados.

**VII - ALERTAR** o Secretário Municipal de Saúde sobre a importância de fiscalizar, de maneira rigorosa e tempestiva, a execução dos serviços licitados no Pregão Eletrônico nº 041/2021, sobretudo por serem serviços de extrema sensibilidade e importância para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, de

modo que qualquer fraude, desvio ou má-execução, em um cenário de escassez de vacinas, além de prejudicar a vacinação certamente ocasionará mortes.

**VIII - ALERTAR** que a presente análise teve como foco apenas os fatos denunciados, não estando, portanto, os responsáveis eximidos de sanções provenientes das demais irregularidades que vierem a ser constatadas por meio de outros instrumentos de fiscalização deste Tribunal.

**IX - DAR** ciência da decisão aos interessados.

À Superintendência de Secretaria, para os fins.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, 30 de Junho de 2021.

**Presidente:** Joaquim Alves de Castro Neto

**Relator:** Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz.

**Presentes os conselheiros:** Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador José Gustavo Athayde.

**Votação:**

Votaram(ou) com o Cons.Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Sub.Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz. Os conselheiros Fabrício Motta e Francisco Ramos divergiram do relator apenas em relação ao item que trata da exigência de capacidade técnica.



**PROCESSO Nº : 05259/21**  
**MUNICÍPIO : GOIÂNIA**  
**ÓRGÃO : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SMS)**  
**GESTOR : DURVAL FERREIRA FONSECA PEDROSO**  
**CPF : 656.190.051-00**  
**ASSUNTO : DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR - PREGÃO  
ELETRÔNICO Nº 041/2021 (SRP)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO ANTÔNIO CARDOSO DE QUEIROZ**  
**MEMBRO DO MPC : HENRIQUE PANDIM BARBOSA MACHADO**

## **I - RELATÓRIO**

Tratam os autos de denúncia com pedido de medida cautelar (fls. 02 a 86), oferecida pela empresa DNA GYN DIAGNÓSTICOS MOLECULARES LTDA, noticiando supostas no edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021 (SRP), do Município de Goiânia, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de administração de um milhão (1.000.000) de doses da vacina contra a COVID-19, e respectivo fornecimento de logística de tecnologia de informação e comunicação, insumos, registro e serviços necessários para implementação do processo completo de vacinação contra a COVID-19 aos munícipes de Goiânia, em até 17 pontos distintos para atendimento de forma simultânea.

A denunciante relata, em síntese, que apesar das peculiaridades, a prestação dos serviços objeto da licitação não exige um altíssimo grau de especialização e não há complexidade que justifica a exigência contida no item 9.7.1 e seguintes do edital, que trata da apresentação dos atestados de capacidade técnica.

Especificadamente quanto ao item 9.7.1.2 verifica-se que a Municipalidade exige a apresentação de atestado de capacidade técnica que demonstre que a empresa interessada tenha aplicado 500.000 (quinhentos mil) doses de imunizante e, como agravante, esse atestado deverá ser emitido por



pessoa jurídica de direito público ou privado. O denunciante alega ser desproporcional tal exigência, pois indaga qual seria a diferença entre uma clínica que aplica vacinas em pessoas físicas daquelas que realizam tal prestação de serviços in loco, seja em entes privados ou públicos.

No ponto, destaca que a cláusula restringe demasiadamente a participação de empresas e logo a ampla competição e prejudica a economicidade das propostas, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a Lei de Licitações e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sendo que o denunciante requereu a concessão de medida cautelar para a suspensão imediata da licitação até ulterior decisão de mérito.

Assim, requereu o conhecimento da denúncia e, no mérito, que seja julgada procedente, a declarar a ilegalidade do item 9.7.1.2 do edital, determinando a republicação do edital e que a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) se abstenha de exigir atestados de capacidade técnica que restrinjam o caráter competitivo do certame.

Protocolado o feito junto a este Tribunal, o processo foi remetido ao gabinete do Conselheiro Relator que, através do Despacho nº 099/2021 – GABCSC (fls. 45-47), admitiu a denúncia, por entender preenchidos os requisitos de admissibilidade e, em sequência, determinou o envio do processo à Secretaria de Licitações e Contratos (SLC).

A SLC, por meio do Certificado nº 00165/2021 – SLC (fls. 48-52), entendeu que, antes da apreciação da medida cautelar pleiteada pela Denunciante, era necessária a oitiva do Secretário de Saúde, do Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Controladora-Geral do Município de Goiânia, para que esses trouxessem aos autos determinados elementos imprescindíveis à análise dos fatos expostos na exordial.

O processo, então, retornou ao gabinete do Conselheiro Relator, sendo que, antes que este exercesse o juízo sobre a concessão ou não da medida cautelar, bem como sobre a necessidade de oitiva prévia das partes conforme sugerido pela SLC, foi juntado aos autos um Aviso de Adiamento de Licitação, demonstrando que a Administração Pública decidiu adiar, “*sine die*”, a realização do Pregão (fl. 54).

Com isso, o Conselheiro Relator, por meio do Despacho nº 103/2021 – GABCSC (fls. 55-64), acolheu a sugestão da SLC e optou por postergar a apreciação da medida cautelar, determinando, na mesma ocasião, a oitiva do Secretário de Saúde e do Presidente da Comissão Especial de Licitação, oitiva essa a ser realizada “por meio dos mais céleres meios de comunicação”, considerando a celeridade que o caso requer por se tratar de objeto relacionado à vacinação contra a COVID-19.

Notificados, os servidores apresentaram manifestação (fls. 65-79) acompanhada de documentação (fls. 80-320). A seguir um resumo da defesa apresentada elaborado pela SLC<sup>1</sup>.

Antes de adentrar o mérito da denúncia com pedido de medida cautelar, a defesa alegou que seria necessário contextualizar a motivação que levou a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia a iniciar os procedimentos preparatórios do registro de preços, com uma das estratégias de gestão e prevenção para complementação futura dos serviços de administração da vacina contra a COVID-19.

Trouxe a defesa excertos do Termo de Referência para justificar a necessidade da contratação, citando as providências relacionadas ao aumento sustentado de óbitos, solicitações de internações e ocupação de leitos hospitalares, etc., conforme Informe Epidemiológico COVID-19, edição 372, atualizada em 09 de abril de 2021.

Justifica os gestores da SMS que diante de todas as medidas citadas, tais como concursos, processo simplificados ou até mesmo credenciamento de profissionais para a contratação de recursos humanos para aplicação de vacinas, demandaria mais tempo e tornaria mais oneroso o processo, o que não representaria a melhor solução.

Destaca que a intenção da SMS de Goiânia em realizar uma licitação para obter o registro de preços é complementar os serviços quanto à administração de 1.000.000 (um milhão) de doses da vacina, em até 17 (dezessete) postos de vacinação, de forma itinerante. Conclui que a medida é necessária e visa evitar que ocorram aglomerações nos pontos de vacinações e, principalmente, lentidão no processo completo.

Acerca dos procedimentos internos e preparatórios para elaboração da licitação foram anexadas ao processo, conforme requisitado por esta Corte de Contas.

Quanto ao item 02 (estimativa de preços), a defesa alega que o aviso para cotação de preços de mercado, para composição de estimativas circulou no Diário Oficial do Município (DOM), edição n. 7537, de 23 de abril de 2021, conforme se pode comprovar nos autos (ver fls. 101 a 127 do processo em análise), acrescentado que às fls. 119 a 122, consta os comprovantes em que o setor competente enviou a publicação para inúmeros fornecedores do ramo, com o objetivo de concluir a pesquisa prevista no inciso VII, letra “e” do art. 8, da Medida Provisória n. 1.047, de 03 de maio de 2021.

Sobre as empresas licitantes interessadas, informa que a empresa **DNA Vida Exames de Paternidade e Imunização Ltda.**, cotou o valor unitário para aplicação das doses com toda a estrutura e logística, no montante de R\$ 64,90 (sessenta e quatro reais e noventa centavos), de acordo com a fl. 125, e a empresa **Biomega Medicina Diagnósticas Ltda.**, cotou o valor no importe de R\$ 48,30 (quarenta e oito reais e trinta centavos), às fls. 126 e 127.

Quanto às parcelas de maior relevância do objeto, a defesa do Município de Goiânia destacou que é possível se dividir em 03 (três) eixos de relevância, ou seja:

<sup>1</sup> Tópico 2.2 do Certificado nº 178/2021-SLC



- i) Da capacidade operacional dos recursos humanos;
- ii) Da necessidade de prestar informações em tempo real das aplicações realizadas nos termos do programa de vacinação instituído; e,
- iii) Da capacidade de adquirir os insumos necessários para garantir com segurança a qualidade e transporte das três marcas de vacina disponíveis, como exemplo, caixas de armazenamento das vacinas, bobinas, coletores e capacidade técnica de enviar as informações das doses aplicadas em tempo real.

No tocante ao objeto e da complementação de informações por parte do Município de Goiânia, alegou-se, em síntese, que o objeto se encontra de forma clara e sucinta, não limitando ou cerceando o direito de participação e ou formulação de propostas por parte dos interessados, diferente da situação alegada pelo denunciante.

Ainda no ponto, destaca a defesa o detalhamento do objeto expresso no termo de referência, devidamente publicado como anexo ao edital (ver fls. 74 a 76 dos autos).

Sobre a capacidade e infraestrutura para aplicação de doses, conforme requisitado por esta Corte de Contas, a Administração justificou que o objeto da licitação foi construído com fundamento na logística para distribuição de 1.000 (mil) doses por cada ponto, considerando as especificidades de armazenamento, segurança dos vacinadores e população, que utilizarão os serviços em cada ponto de vacinação, que deverá executar, no mínimo, 1.000 doses, podendo inclusive tal estimativa/demanda ser em número superior.

Argumenta o Município em sua defesa que o quantitativo de doses recebidas é variável em lotes maiores ou menores, definido pelo Ministério da Saúde, não havendo exatidão de dia, quantidade e marca do insumo a ser disponibilizado, fato que foi considerado e utilizado para se definir os valores de 1.000 (mil) doses por ponto de vacinação. Tais medidas facilitam e possibilitam o detalhamento do objeto com a precisão necessária para formulação de propostas por parte dos licitantes interessados.

Sobre a complementação de serviços na área da saúde, acrescenta que a capacidade e infraestrutura definida e detalhada pela Administração é de, no mínimo, **1.000 (mil) doses diárias em cada ponto de vacinação.**

Por fim, concernente a exigência da capacidade técnica na execução do objeto, prevista na cláusula 9.7.1.2 do edital, destaca a defesa, em suma, que não se trata de cerceamento de direito ou restrição de qualquer participação no registro de preços, menos ainda uma ilegalidade.

A exigência do percentual de 50% da quantidade de doses, diferente do que a empresa tenta induzir, busca encontrar no mercado a proposta mais vantajosa para o município, sopesando o binômio preço e segurança da execução do objeto.

Os gestores ainda acrescentam que a exigência editalícia visa garantir a segurança na contratação, garantindo que as empresas que ofereçam o melhor preço, aliado a execução dos serviços com qualidade e segurança. Fundamenta ainda que o risco de perda de doses por mal acondicionamento e manipulação é real, especialmente se não ficar comprovado a expertise das empresas interessadas na logística necessária e pela magnitude do processo de vacinação.

Discorre que referida cláusula foi instituída para evitar que uma solução no processo de vacinação seja em um futuro próximo um problema maior, ocasionado por irregularidades e/ou inexecução dos serviços de complementação para vacinação e logística, considerando a administração de até 17.000 (dezessete mil) doses diárias, subdivididos em até 17 (dezessete) pontos distintos.

A defesa cita que em nenhum momento o edital exige a comprovação da capacidade seja exclusivamente para doses do imunizante específico para combate da COVID-19, mas sim que o atestado de capacidade técnica preveja um percentual mínimo de 50% do número de administrações de doses em serviços compatíveis com o objeto.

Ao final, requer o Município, via SMS, que a denúncia apresentada seja considerada improcedente, e por consequência, que seja autorizado o prosseguimento das fases seguintes do processo licitatório.

Diante disso, o Conselheiro Relator, pelo Despacho nº 112/2021 – GABCSC (fls. 246-247), encaminhou o processo à SLC, para nova análise.

A SLC, então, proferiu o Certificado nº 00178/2021-SLC, que, em apertada síntese, sugere: que não seja concedida a medida cautelar pleiteada, em razão da ausência de *periculum in mora*; que a denúncia seja julgada parcialmente procedente; que sejam expedidas algumas recomendações ao Secretário Municipal de Saúde, com o objetivo de aprimorar o Edital e o Termo de Referência; que seja expedida determinação ao Secretário Municipal de Saúde versando sobre a questão dos atestados de capacidade técnica; que seja aberto processo de monitoramento, com o objetivo de acompanhar o prosseguimento e a execução do Pregão eletrônico em questão. *Verbis*:

#### **2.1. Da análise da defesa e manifestação de mérito desta SLC**

Pois bem. Passa esta Secretaria de Controle Externo ao exame e manifestação acerca das supostas irregularidades, documentos e da defesa apresentada pelo Município de Goiânia, via SMS.

Impende registrar que os pontos controvertidos nos autos consistem principalmente em 02 (dois), quais sejam: 1) objeto e descrição clara dos serviços, bem como das parcelas de maior relevância do objeto contratual; e 2) cláusula restritiva e atestado de capacidade técnica exigido pela Administração.

Em relação ao primeiro ponto (objeto contratual e suas implicações), esta Secretaria de Controle Externo acata parcialmente as alegações da defesa da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), na parte em que o Edital e Termo de Referência não limitam ou cerceiam o direito de participação e ou formulação de propostas por parte dos interessados.

Entretanto, esta Especializada assevera que algumas informações ou descrições do objeto devem ser esclarecidas e complementadas, tendo em vista que da análise do edital e seus anexos, verificou-se que seria importante que o Município, via SMS, adote as seguintes providências (**recomendações**):

1. Destaque nas “especificações mínimas do objeto” (Anexo I do Edital), no item “quantitativo” 1.000.000 (um milhão) de doses, acrescentando a informação “**quantitativo estimado**”. Tal informação é vital para que as empresas interessadas entendam que a prestação de serviços e administrações de doses de vacina são complementares aos serviços já efetuados pela SMS, consistindo em uma possibilidade ou não de o Município autorizar a implementação de 17 (dezesete) pontos de vacinação (*objeto e serviço principal a serem executados pela contratada*), a depender da discricionariedade da Administração e das ofertas de vacinas e insumos, mesmo sendo explícito a informação de que a modalidade de licitação cinge-se à modalidade Pregão, via sistema de registro de preços – SRP;
2. Relativo às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (ver art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/21), conforme justificado pela defesa (fls. 73 e 74 dos autos) de que existem 03 (três) eixos fundamentais para a execução dos serviços (*recursos humanos, informações e controle do processo de vacinação e também capacidade de administrar os insumos necessários*), deve a Administração fazer constar a referida informação no edital e Termo de Referência, de forma explícita, considerando que deve ficar cristalino para os



licitantes quais as parcelas são mais relevantes, mesmo que o objeto ou prestação de serviços seja indivisível;

3. Especificamente sobre o Termo de Referência, na parte “especificações mínimas do objeto” (Anexo I do Edital), esta SLC **recomenda**, embora entenda que os serviços e objetos estão descritos, que o ente municipal exponha e classifique os objetos, insumos e serviços por categoria ou tipo (ex.: recursos humanos ou materiais, etc.), como finalidade de facilitar e aclarar a elaboração de propostas por parte dos licitantes interessados, visando se obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A Secretária Municipal de Saúde pode se utilizar de tabelas ou quadros, visando detalhar com precisão os custos, logística, tecnologia da informação (TI), quantitativos de insumos e de profissionais, bem como acrescentando a informação de que a aplicação de 1.000 (mil) doses diárias é uma estimativa por cada ponto de vacinação, e que a empresa contratada poderá se estruturar e ampliar o número de indivíduos vacinados, com objetivo de imunizar o maior quantitativo de pessoas do Município de Goiânia.

Pelo exposto, esta Secretaria de Controle Externo sugere que as referidas **recomendações** sejam expedidas para a SMS de Goiânia, com o escopo de trazer maior segurança jurídica ao Pregão Eletrônico nº 041/21 (SRP), podendo a Administração retificar o edital e seus anexos, com posterior promoção e divulgação dos atos nos meios de divulgação oficiais, sendo uma medida de prevenção à futuros questionamentos e interposição de recursos administrativos e judiciais, em relação à licitação ora analisada.

Por fim, pode o Município de Goiânia acatar quaisquer recomendações efetuadas neste documento ou decisão deste TCMGO, não estando a Administração adstrita ou vinculada apenas aos pontos sugeridos por este Tribunal (poder discricionário da Administração), mas também aos demais itens que entender passíveis de complementação ou atualização, com base em decisão técnica e jurídica da SMS.

No tocante ao segundo ponto, que trata da cláusula restritiva e atestado de capacidade técnica exigido pelo Poder Público, dentre outros, esta SLC compulsando os autos, apurou que não assiste razão à empresa denunciante no ponto em que afirma que a prestação de serviços do objeto em análise não se exige um altíssimo grau de especialização.

Isto se comprova não pelo fato de que se poderia alegar que uma simples vacinação é rotina cotidiana de uma empresa do ramo, mas pelo fato de que a vacinação contra a COVID-19 exige que as empresas vencedoras do certame possuam uma organização e planejamento capaz de atender (estrutura de pessoal, controle, logística e insumos) a todos os pontos de vacinação exigidos pela Administração Pública, especialmente visando imunizar o maior número de pessoas, em razão da gravidade do período pandêmico.

Denota-se do objeto contratual, que a complexidade do objeto não reside em insumos, recursos humanos ou administração da vacina, considerados de forma isolada, mas pelo conjunto de fatores e controles que devem ser instituídos pela empresa contratada, tais como

- Acondicionamento, guarda e aplicação de vacinas que exigem elevada estrutura física e de rede a frio para armazenagem dos insumos para a COVID-19;
- Controle das doses disponibilizadas e especialmente imunização e seleção das pessoas e grupo alvo informados pela Secretaria Municipal de Saúde;
- Organização, equipamentos e sistema de informática para alimentação e processamento de informações imprescindíveis e exigidas pelo Ministério da Saúde e Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Goiás; e
- Coordenação e integração de todas as variáveis humanas e de materiais, visando a correta aplicação no processo de vacinação da população em geral.

Assim, para concluir o raciocínio desta Especializada, a complexidade da contratação é avaliada na conjunção de fatores relacionados ao processo de vacinação, uma vez que a SMS necessita do repasse de vacinas da COVID-19 pelo Governo Federal (*objeto não incluso nesta licitação*), somados a organização e planejamento da



empresa contratada para executar e fornecer todos os insumos, pessoal, materiais, logística e estrutura de tecnologia da informação, objetos estes inclusos no Pregão Eletrônico analisado e que devem ser fornecidos de forma adequada.

Ultrapassado o tema anterior, sobre o atestado de capacidade técnica, esta Secretaria de Licitações e Contratos entende que a situação controvertida se baseia em interpretação legal e jurisprudencial sobre o tema tratado, sendo que a empresa denunciante considera indevida a exigência de atestados de capacidade técnica, por se tratar de suposta restrição ao caráter competitivo de certame, ao passo que o Município de Goiânia justifica que há risco de perda de doses por mal acondicionamento e manipulação de insumos, devendo haver segurança e controle do Poder Público acerca da expertise das empresas interessadas em executar os serviços ao longo do processo de vacinação.

De posse de todas as informações e com base na legislação e na Constituição Federal, a SLC averiguou que deve haver razoabilidade e proporcionalidade (ver art. 5º, inciso LXXVIII, da CF de 88) nas medidas exigidas pela Administração, bem como não se sustenta o argumento da denunciante de que há restrição ao caráter competitivo, já que a Administração Pública deve se resguardar, considerando o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, especialmente em se tratando em tema de saúde pública.

Assim, a celeuma ou ponto controvertido não deve residir na exclusão ou não dos atestados de capacidade técnica das licitantes, mas, antes de tudo, reside em contratar uma empresa que **execute fielmente os serviços descritos no objeto contratual**, com base no interesse público de salvar vidas com as vacinas, devendo haver **exigências e garantias para preservar o interesse público.**

Esta Secretaria de Controle Externo destaca que a **forma** de se exigir e comprovar que a licitante possui capacidade técnica é o ponto primordial da análise realizada por esta Corte de Contas, sendo uma de suas funções, a de orientar os gestores e Municípios, com vistas a se obter a melhor proposta para o Poder Público, não se autorizando medidas ilegais ou abusivas em face de particulares.

Feitas as considerações acima, esta Especializada assevera que deve o Poder Público exigir **garantias e qualificações necessárias** para se obter a melhor prestação de serviços, desde que respeitado os preceitos legais, considerando, ainda, a proporcionalidade e razoabilidade das medidas e exigências previstas em edital, matéria na qual se inclui a forma de exigências e atestados previstos em edital, e que esta SLC tecerá mais comentários a seguir.

Exigiu-se na cláusula 9.7.1.2 do edital a apresentação de atestado de capacidade técnica que demonstre que a empresa interessada tenha aplicado 500.000 (quinhentos mil) doses de imunizante, situação esta questionada pela empresa denunciante, conforme já mencionado alhures.

Nesse sentido, esta SLC entende que deve haver ponderação nas exigências relativas ao atestado de capacidade técnica, pois da simples exegese das cláusulas do edital, percebe-se que a apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica, contendo 500.000 mil doses aplicadas, poderá ser considerada restritiva, já que a licitação promovida pelo ente público fez uma estimativa de aplicação TOTAL de 1.000.000 (um milhão) de doses de vacinas, sendo que esse montante possível de ser atingido, porém sem certeza. Assim, durante a execução do objeto contratual, tal montante executado pode se mostrar inferior, o que demonstrará a ausência de razoabilidade do atestado de capacidade técnica de 500.000 mil doses (*como exemplo: a empresa contratada somente aplique 100.000 mil doses, o que enseja concluirmos que 50% do quantitativo seria um atestado de capacidade 50.000 mil doses*).

Sobre o ponto, imprescindível um adendo: na forma da Lei n. 8.666/93, a **capacidade técnica guarda identidade com a parcela de maior relevância da contratação, que no caso em comento se trata de fornecimento da logística de tecnologia de informação e comunicação, insumos, registros e serviços necessários para implementação do processo completo de vacinação, não se incluindo na licitação o fornecimento direto de vacinas pelas eventuais empresas habilitadas e contratadas.**



Nesse contexto, a exigência realizada para os atestados de capacidade técnica a serem fornecidos, considerando para tanto o número de vacinas aplicadas, demonstra claramente que a **SMS de Goiânia não optou pelo item de maior relevância**, já que, como dito, a **maior parcela dos serviços a serem contratados refere-se à logística, insumos, registros e serviços para aplicação das doses, profissionais da área da saúde e colaboradores em geral, ou seja, estrutura operacional**. Assim, o mais correto e ponderado nesse caso concreto seria a realização de **exigência de atestados de capacidade técnica nesses serviços específicos, que são acessórios à vacinação**, ao passo que o fornecimento de vacinas já é atribuição e responsabilidade da prefeitura de Goiânia, a partir do repasse das doses pelo Governos Federal e Estadual.

Impende reafirmar que não haverá fabricação ou fornecimento direto de vacinas pela clínicas ou empresas responsáveis pela aplicação à população em geral das vacinas da COVID-19, fato este que demonstra que a aplicação, de fato, passa a ser um ato de gerenciamento de serviço pela empresa, **sequer integrando os eixos de maior relevância ou valor significativo da licitação, já que a parcela de maior relevância, reitera-se, se refere à estrutura física e de pessoal, já mencionada e descrita no Termo de Referência**. Para ilustrar veja abaixo extrato do Termo:

ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS DO OBJETO				
Item	Quant.	Descrição	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
01	1.000.000 doses	Fornecimento de serviços de administração de vacina contra COVID-19 e respectivo fornecimento de logística de tecnologia de informação, insumos, registros e serviços necessários para implementação do processo completo de vacinação contra a COVID-19 nos municípios de Goiânia.		

Serviço de transporte adequado de vacinas. Conservação e manutenção de vacinas nas condições ideais específicas de cada imunobiológico nos centros de trabalho dos vacinadores;  
Serviço de administração das doses de vacina na população em conformidade com as normas legais;  
Serviços de planejamento e controle das atividades produzidas;  
Triagem da população suscetível ao vírus do Programa Nacional de Imunizações (PNLI) - Secretaria de Saúde e atendimento às demandas da Secretaria Municipal de Saúde sobre vacinação;

Considerando o raciocínio exposto, amparando também nos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, deve a Administração Pública ser orientada a considerar atestados de capacidade técnica que retratem a experiência e conhecimento da empresa contratada apenas no objeto referente à prestação de serviços similar ao da licitação ora analisada, ponderando ainda que a nova lei de licitações, Lei 14.133/21, como paradigma, em seu art. 67, § 2º, prevê o seguinte, *in verbis*:

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com **quantidades mínimas de até 50%** (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (grifo nosso.)

Assim, a citada legislação (que apenas tornou regra a jurisprudência vigente) autoriza que seja admitida a exigência de atestados com **quantidades mínimas de até 50%** (cinquenta por cento), o que enseja concluir que a SMS de Goiânia poderá revisar e até retificar seu edital, preservando um **percentual entre 1% a 50%**, sem que a segurança e interesse público sejam afetados na contratação, já que a legislação prevê um percentual flexível de **até 50%**.

Impende ressaltar também que a legislação veda que haja limitação de tempo e de locais específicos, relativos aos atestados de capacidade técnica, sendo imperioso que o ente público avalie a relevância daquilo que será executado pela empresa (**ou seja, apenas sobre a estrutura física, de pessoal, de TI, logística etc.**), bem como o percentual informado acima.



Sendo assim, havendo a conjugação da forma de se exigir dos particulares os referidos atestados, importante mencionar também que o argumento da denunciante sobre a inexistência de diferença entre uma clínica que aplica vacinas em pessoas físicas daquelas que realizam tal prestação de serviços em pessoas jurídicas, seria desproporcional, pois haveria dificuldades em se provar que uma empresa possua prova de atestado de 500.000 (quinhentas mil) doses aplicadas, bem como não seria a parcela de maior relevância, já que se comprovou que a responsabilidade pela aquisição, fornecimento, fabricação e disponibilização da vacinas não é das empresas licitantes.

Assim, considerando ampliar o caráter competitivo da licitação, em primeiro lugar pelo percentual citado no art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/21, sugerimos que seja **determinado à Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia** ponderar sobre a forma de comprovação da experiência de empresas do ramo licitado, especialmente considerando as peculiaridades do objeto a ser contratado, consistindo em: **ao invés das exigências de atestados de capacidade técnica fornecidos pelas interessadas, que comprovem que a empresa interessada já tenha conduzido a aplicação de um mínimo de vacinas em geral, seria mais pertinente a exigência de comprovação de execução dos serviços de logística e de fornecimento de profissionais da área da saúde e colaboradores em geral, ou seja, estrutura operacional em atividades de vacinação externa (extramuros).**

Com vistas a dar maior segurança e preservar o interesse público citado pela SMS, esta Secretaria de Controle Externo **recomenda** ao Município de Goiânia, via SMS, caso entendam necessário, a inclusão de **garantia da proposta** (art. 31, da Lei n. 8.666/93) e também da **execução do contrato** (art. 56 da lei de Licitações e Contratos), considerando dar prosseguimento a licitação e escolher a empresa pela Administração, conforme a legislação citada, *in verbis*:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:  
(...)

III - **garantia**, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

(...)

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida **prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.**

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

(...) (grifo nosso).

Com isso, esta Secretaria de Controle Externo sugere que sejam implementadas as **determinações e recomendações** pela gestão da SMS de Goiânia, somadas às colocadas no primeiro tópico, com o escopo de trazer maior segurança jurídica ao Pregão Eletrônico nº 041/21, nos moldes retratados e citados anteriormente.

Do exposto, considerando que as referidas omissões e irregularidades podem ser corrigidas de ofício pelo Município de Goiânia, considerando a análise e documentos constantes dos autos, deve a Administração ser notificada para avaliar e ponderar sobre as recomendações e determinações sugeridas, visando a continuidade do procedimento licitatório.

## **2.2. Da competência do TCMGO**

A Lei Orgânica do TCMGO dispõe que compete a esta Corte de Contas "*exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das prefeituras e*





câmaras municipais demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal" (Art. 1º, inciso II, da Lei Estadual n.º 15.958/07).

Além disso, a Lei Orgânica do TCMGO, ao dispor sobre a competência desta, estabelece que:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida neste Regimento:

(...)

XXVII – expedir medida cautelar.

### **2.3. Da medida cautelar**

Para a concessão da medida cautelar pleiteada o exame cinge-se à verificação da existência dos pressupostos autorizadores para tanto, quais sejam: plausibilidade jurídica do pedido – o *fumus boni iuris* – e o perigo da demora da decisão definitiva, resultante do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação – o *periculum in mora*, conforme dispõe o artigo 56 da Lei Orgânica do TCMGO.

Além disso, a par das alterações nas normas de processo civil, temos que citar as normas do Novo Código de Processo Civil (NCPC), Lei n. 13.105, de 16 de março de 2016, que trata do instituto da tutela de provisória, que pode se dividir em tutela de urgência e evidência.

No caso em epígrafe, temos a aplicação da tutela provisória de urgência, prevista nos arts. 294 e 300, do NCPC, *in verbis*:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

(...)

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

No caso em análise, não estão presentes em parte os requisitos legais e regimentais, senão vejamos.

O Edital e denúncia (fls. 081 e seguintes) analisados apresentam provas e indícios de que haveria ilegalidade cometidas pelas Administração Pública em se adotar exigências em desconformidade com a legislação, eivando de vícios procedimentais ou legais, que pudessem provocar uma intervenção desta Corte de Contas no certame neste momento.

No entanto, caso esta Corte de Contas intervenha de forma cautelar, poderia se caracterizar interferência indevida nos atos de gestão do município, além de prejuízo a população caso a prestação de serviços, principalmente o atraso ou omissão na administração de vacinas contra a COVID-19.

Ademais, entende esta SLC que houve perda do objeto em relação ao pedido de medida cautelar, considerando que o certame **já se encontra suspenso** por decisão da própria Prefeitura de Goiânia (SMS), sendo despicando a exarcação de medida cautelar neste momento processual, e ainda considerando as considerações e argumentos desta SLC.

Na sequência, em juízo preliminar, restou evidenciada a **plausibilidade jurídica do pedido da denunciante** (probabilidade do direito), tendo em vista que foi demonstrada que, apesar de algumas inconsistências em relação ao objeto e as exigências de atestados pela Administração, pode o referido edital do Pregão Eletrônico



n. 041/21 prejudicar a participação de algumas empresas, tendo em vista a exigência de atestado de capacidade técnica.

Entretanto, o *periculum in mora*, conforme dispõe o artigo 56 da Lei Orgânica do TCMGO, **não está devidamente evidente e comprovado**, já que a licitação se encontra suspensa, não causando prejuízo aos licitantes, e ainda considerando que a Administração poderá corrigir e retificar o edital de licitação.

Assim sendo, esta SLC adota entendimento de que deve o ente municipal **apresentar as informações e documentos a este Tribunal após o julgamento pelo Pleno**, sob pena de aplicação de sanção e outras penalidades previstas em legislação, não sendo necessário a concessão de cautelar para suspensão do procedimento, sendo passível de suspensão ou anulação do certame, com a comprovação ou existência de novas irregularidades em análises futuras, em relação ao Pregão Eletrônico nº 006/21.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a **Secretaria de Licitações e Contratos** SUGERE ao TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, nos termos da fundamentação acima, que:

1. **CONHEÇA** da presente Denúncia, por ser o objeto referente à matéria de competência do Tribunal e cumprir parcialmente os requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

2. **NÃO CONCEDA a medida cautelar**, em virtude da fundamentação acima discorrida, da suspensão de ofício do Pregão por parte do Município de Goiânia, e também da ausência de *periculum in mora*, tendo em vista que foi demonstrada que, apesar de algumas inconsistências em relação ao objeto e as exigências de atestados pela Administração, pode o referido edital do Pregão Eletrônico n. 041/21 ser retificado e corrigido e o mesmo também se encontrar suspenso *sine die*;

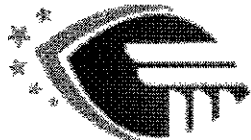
3. No mérito, **JULGUE-A PARCIALMENTE PROCEDENTE** pela constatação da seguinte irregularidade, em relação apenas a exigência indevida de atestado de capacidade técnica para parcelas de maior relevância que não previstas em edital e anexo, do Pregão Eletrônico n. 041/21, do Município de Goiânia (SMS);

4. Expeça as seguintes **recomendações** ao **Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia**, consistindo em:

a) Destaque nas "especificações mínimas do objeto" (Anexo I do Edital), no item "quantitativo" 1.000.000 (um milhão) de doses, acrescentando a informação "**quantitativo estimado**". Tal informação é vital para que as empresas interessadas entendam que a prestação de serviços e administrações de doses de vacina são complementares aos serviços já efetuados pela SMS, consistindo em uma possibilidade ou não de o Município autorizar a implementação de 17 (dezessete) pontos de vacinação (*objeto e serviço principal a serem executados pela contratada*), a depender da discricionariedade da Administração e das ofertas de vacinas e insumos, mesmo sendo explícito a informação de que a modalidade de licitação cinge-se à modalidade Pregão, via sistema de registro de preços – SRP;

b) Relativo às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (ver art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/21), conforme justificado pela defesa (fls. 73 e 74 dos autos), que existem 03 (três) eixos fundamentais para a execução dos serviços (*recursos humanos, informações e controle do processo de vacinação e também capacidade de administrar os insumos necessários*), devendo a Administração fazer constar a referida informação no edital e Termo de Referência, de **forma explícita**, considerando que deve ficar cristalino para os licitantes quais as parcelas são mais relevantes, mesmo que o objeto ou prestação de serviços seja indivisível;

c) Especificamente sobre o Termo de Referência, na parte "especificações mínimas do objeto" (Anexo I do Edital), esta SLC **recomenda**, embora entenda que os serviços e objetos estão descritos, que o ente municipal exponha e classifique os objetos, insumos e serviços **por categoria ou tipo** (ex.: recursos humanos ou materiais, etc.), como finalidade de facilitar e aclarar a elaboração de



propostas por parte dos licitantes interessados, visando se obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A Secretária Municipal de Saúde pode se utilizar de tabelas ou quadros, visando detalhar com precisão os custos, logística, tecnologia da informação (TI), quantitativos de insumos e de profissionais, bem como acrescentando a informação de que a aplicação de 1.000 (mil) doses diárias é uma estimativa por cada ponto de vacinação, e que a empresa contratada poderá se estruturar e ampliar o número de indivíduos vacinados, com objetivo de imunizar o maior quantitativo de pessoas do Município de Goiânia;

d) Inclusão de **garantia da proposta** (art. 31, da Lei n. 8.666/93) e também da **execução do contrato** (art. 56 da lei de Licitações e Contratos) no edital e seus anexos, considerando dar prosseguimento a licitação e escolher a empresa pela Administração, conforme a legislação citada;

5. Expeça **determinação** ao **Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia**, na figura do Secretário Sr. Durval Ferreira Fonseca Pedrosa, para **que ao invés de exigir em edital atestados de capacidade técnica fornecidos pelas interessadas, que a comprovação seja no sentido de a empresa interessada já ter conduzido a aplicação de um mínimo de vacinas em geral, sendo mais pertinente a exigência de comprovação de execução dos serviços de logística e de fornecimento de profissionais da área da saúde e colaboradores em geral, ou seja, estrutura operacional em atividades de vacinação externa (extramuros);**

6. Que o Município de Goiânia, seja notificado, por intermédio da **Secretaria Municipal de Saúde (SMS)** e seus gestores, para avaliem acerca das todas as **recomendações** e **determinações** citadas no **tópico n. 2.3** deste documento (*itens 4 e 5 acima*);

7. Determine ainda a abertura de **processo de monitoramento (em apenso a estes autos)**, com vistas a acompanhar a efetiva implantação das melhorias e execução dos serviços de administração de vacinas e insumos por parte das empresas contratadas, via Pregão eletrônico n. 041/2021, do Município de Goiânia (SMS), em especial para avaliar a regular implementação das mudanças propostas nas **determinações** e **recomendações** efetuadas ao longo da contratação e instrução processual;

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 978/2021, após longa explanação, manifestou pela parcial procedência da denúncia, divergindo, em parte, do entendimento da Secretaria de Licitações e Contratos. Abaixo, o resumo das principais conclusões:

a) Opino pela parcial procedência da denúncia, a fim de reconhecer a ilegalidade do item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, no ponto em que exige, como único meio idôneo de comprovação da capacitação técnica versada no item 9.7.1.2 do edital, a apresentação de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

b) Opino pela improcedência da denúncia no tocante à alegada ilicitude do item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, pois entendo que a exigência de comprovação de quantitativos mínimos relacionados à aplicação doses está de acordo com o ordenamento jurídico, por ser parcela de maior relevância na licitação em questão.

c) Opino em total convergência com a primeira e com a terceira recomendações sugeridas pela SLC (recomendações "a" e "c"), e em parcial convergência com a segunda e com a quarta recomendações (recomendações "b" e "d");

d) Opino em convergência com a SLC quanto à determinação de abertura de processo de monitoramento para acompanhar o Pregão Eletrônico nº 041/2021, inclusive no que tange à execução dos serviços, nos termos do presente Parecer.

Por último, o MPC sugeriu que o Secretário Municipal de Saúde seja alertado sobre a importância de fiscalizar, de maneira rigorosa e tempestiva, a execução dos serviços licitados no Pregão Eletrônico nº 041/2021.

## II- FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, quanto ao pedido de medida cautelar, observa-se que a análise se restringe à verificação da existência dos pressupostos autorizadores, quais sejam: plausibilidade jurídica do pedido – o *fumus boni iuris* – e o perigo da demora da decisão definitiva, resultante do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação – o *periculum in mora*, conforme dispõe o artigo 56 da Lei Orgânica do TCMGO.

No presente caso, verifica-se a ausência do perigo da demora da decisão definitiva, resultante do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação – o *periculum in mora*, uma vez que, o Município de Goiânia, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, adiou *sine die* a realização da licitação, para alteração das especificações contidas no Edital e seus anexos<sup>2</sup>.

Assim, em consonância com a Secretaria de Licitações e Contratos e o Ministério Público de Contas, manifesto por não conceder a medida cautelar pleiteada. Passa-se a análise de mérito da denúncia.

Como elencado pelo MPC são dois pontos a serem enfrentados pelo Tribunal: a) saber se a aplicação de vacinas é ou não parcela de maior relevância; b) saber se forma de comprovação prevista no item 9.7.1 - atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado – é ou não restritiva. Logicamente, o segundo ponto apenas pode ser respondido se ultrapassado o primeiro.

Quanto ao primeiro ponto, verifica-se que a Secretaria de Licitações e Contratos entendeu que a aplicação de vacinas não é a parcela de maior relevância da contratação e, portanto, entendeu que sobre ela não poderia haver a exigência de comprovação de qualificação técnica (comprovação de quantitativos).

---

<sup>2</sup> [https://www.goiania.go.gov.br/sing\\_transparencia/licitacoes/](https://www.goiania.go.gov.br/sing_transparencia/licitacoes/) Acesso em 25/06/2021.

Apesar de concordar com a SLC que a estrutura operacional é, sem dúvidas, uma parcela de maior relevância na contratação, e a Secretaria Municipal de Saúde deve adotar as cautelas necessárias para garantir que as empresas licitantes realmente possuem essa estrutura, entendo que esta não é a única parcela relevante.

Nesse ponto, pela peculiaridade da licitação em questão, assiste razão ao *Parquet* de Contas, ao afirmar que tanto a experiência em aplicação de vacinas e quanto a estrutura suficiente para dar conta da logística necessária à vacinação, são parcelas de maior relevância, o que permite a exigência de comprovação de qualificação técnica sobre ambas.

Isto porque, como bem colocado pelo MPC, “se não houvesse tal exigência, qualquer “empresa” poderia ser criada ou poderia adaptar a sua estrutura para participar do certame mesmo que não tenha experiência com vacinação. O que seria temerário, pois estamos em uma situação de anormalidade que exige o máximo de expertise diante das várias vacinas disponíveis e diante das peculiaridades de cada vacina. Assim, a experiência na vacinação pode evitar o desperdício de vacinas e os problemas na inoculação do imunizante”.

Com relação ao percentual exigido no item em questão, de comprovação de 50% da quantidade total de doses de vacinas estimadas, entendo que o percentual se encontra dentro do limite estabelecido pela jurisprudência do TCU e incorporado na nova lei de licitações, conforme expõe o MPC.

Quanto ao segundo ponto - comprovação através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, concordo com o MPC que apesar da exigência do item 9.7.1 reproduzir o que consta no §4º do art. 30 da Lei 8666/93, gera um efeito extremamente restritivo na licitação em questão, devido a realidade do mercado de imunização privada, o que a torna desproporcional e, logo, inconstitucional e ilegal, por obstar demasiadamente a competitividade.

Portanto, entendo pertinente determinar a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia, que caso entenda, sob uma perspectiva técnica, que a comprovação de aplicação de quantitativo de doses é indispensável para a qualificação técnica da licitante, essa comprovação deve poder ser feita através de outros meios idôneos. Como relato pelo MPC, as clínicas de imunização são

obrigadas a informar aos órgãos públicos de saúde as vacinas que aplicam, portanto, cabe à Secretaria Municipal de Saúde verificar como poderia ser feita tal comprovação de uma maneira segura e, ao mesmo tempo, razoável (que permita uma maior competitividade).

Assim, considerando os documentos e esclarecimentos juntados aos autos pelo Secretário Municipal de Goiânia, bem como o magnífico e didático Parecer nº 978/2021, do ilustre Procurador Henrique Pandim Barbosa Machado, adoto como razões de decidir a manifestação do Ministério Público de Contas, o qual em divergência parcial com a Secretaria de Licitações e Contratos, concluiu pela procedência parcial da denúncia, sendo:

1- parcial procedência da denúncia, a fim de reconhecer a ilegalidade do item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, no ponto em que exige, como único meio idôneo de comprovação da capacitação técnica versada no item 9.7.1.2 do edital, a apresentação de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

2- improcedência da denúncia no tocante à alegada ilicitude do item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, pois entendo que a exigência de comprovação de quantitativos mínimos relacionados à aplicação doses está de acordo com o ordenamento jurídico, por ser parcela de maior relevância na licitação em questão.

Ainda, acompanhando o MPC, manifesto em total convergência com a primeira e com a terceira recomendações sugeridas pela SLC (recomendações “a” e “c”), e em parcial convergência com a segunda e com a quarta recomendações (recomendações “b” e “d”).

Por fim, em convergência com a SLC e com o MPC por determinar a abertura de processo de monitoramento para acompanhar o Pregão Eletrônico nº 041/2021, inclusive no que tange à execução dos serviços, nos termos do Parecer nº 978/2021-MPC, por ora adotado.

Sendo assim, no que tange ao mérito, valho-me na presente decisão da fundamentação *per relationem*, “por meio da qual se faz remissão ou referência às alegações de uma das partes, a precedente ou a decisão anterior nos autos do

mesmo processo”, prática que o STF entende ser suficiente, “desde que as peças referidas contenham os motivos que ensejam a decisão do feito”<sup>3</sup>.

Ressalto, ainda, que a referida técnica de fundamentação também tem sido admitida no Superior Tribunal de Justiça, conforme decisão abaixo:

**EMENTA: AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. POSSIBILIDADE. INVIÁVEL RECURSO ESPECIAL QUANTO À MATÉRIA CONSTITUCIONAL.**

1. Não há falar em nulidade do aresto monocrático por ausência de fundamentação, pois o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência no sentido de que a **fundamentação per relationem, por referência ou remissão, na qual são utilizadas pelo julgador, como razões de decidir, motivações contidas em decisão judicial anterior ou, ainda, em parecer proferido pelo Ministério Público, tem sido admitida no âmbito deste Tribunal Superior. (...).**

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1374326/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/05/2019, DJe 16/05/2019).

Grifo acrescentado

Dessa forma, segue abaixo a transcrição do Parecer nº 978/2021 do Ministério Público de Contas, por mim acolhido:

## **2- DA ANÁLISE MINISTERIAL:**

### **2.1. DA MEDIDA CAUTELAR:**

De início, como há pedido de medida cautelar pendente de apreciação, é preciso que sobre ele nos manifestemos.

O ponto não suscita maiores debates.

Conforme comprovado nos autos, o Pregão eletrônico nº 041/2021 foi suspenso “*sine die*” pela própria Secretaria Municipal de Saúde.

Isso posto, é preciso lembrar que a concessão de medidas cautelares exige a presença cumulativa de dois requisitos: o *fumus boni iuris* (a plausibilidade do direito alegado) e o *periculum in mora* (perigo de que a demora para proferir a decisão de mérito acabe por inutilizar essa própria decisão). É o que consta no caput do artigo 56 da Lei Orgânica do TCM-GO, transcrevo:

*Art. 56. O Tribunal Pleno ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.*

No caso em questão, o adiamento “*sine die*”, por si só, fulmina o *periculum in mora* e, por consequência, leva à não concessão da medida cautelar pleiteada pela Denunciante, não sendo necessário, para tal conclusão, sequer adentrar na plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) dos fatos narrados na petição inicial.

Logo, o Ministério Público de Contas entende que a medida cautelar não deve ser concedida.

<sup>3</sup> STF. Vocabulário Jurídico (Tesouro). Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp?txtPesquisaLivre=MOTIVA%C3%87%C3%83O%20PER%20RELATIONEM>>. Acesso em 19 set 2019.



Em que pese tal conclusão, faz-se necessário adentrar no mérito da Denúncia por dois motivos: **a)** primeiro porque, se restar constatado que há alguma ilegalidade no edital, será necessário, de forma concomitante à não concessão da medida cautelar, expedir determinação à Administração Pública para que comunique imediatamente ao Tribunal caso seja retomado o Pregão eletrônico antes do julgamento definitivo do mérito; **b)** e, em segundo lugar, porque a SLC, em seu último Certificado, já sugeriu o próprio julgamento do mérito (que, segundo ela, deve ser pela parcial procedência).

É o que passaremos a analisar.

## **2.2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA DENÚNCIA E POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DA ANÁLISE EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO:**

Conforme já disposto, é relevante ressaltar e esclarecer que a denúncia aqui versada questionou apenas alguns itens do Edital relacionados à qualificação técnica (item 9.7, em especial nos pontos 9.7.1 e 9.7.1.2).

Ou seja: não há qualquer questionamento sobre a contratação em si, sobre a possibilidade de a Administração Pública licitar o referido objeto, ou sobre outros aspectos ligados à legitimidade, economicidade e eficiência. A denúncia versa, apenas e tão somente, sobre um possível problema de legalidade do Edital em razão de restrição indevida de competitividade.

Contudo, diferentemente do que ocorre no âmbito do Poder Judiciário, nos processos de contas não há uma vinculação estrita entre o objeto da demanda (no caso, o pleito formulado na denúncia) e a deliberação do Tribunal de Contas. Isso porque, enquanto órgão constitucional autônomo responsável pelo controle externo da administração pública, a Corte de Contas pode, inclusive, atuar de ofício, promovendo fiscalizações e auditorias sem a necessidade de ser provocada para tanto.

Ou seja, ao contrário do Poder Judiciário, o Tribunal de Contas não se encontra submetido ao princípio da inércia e, por assim o ser, de igual modo deve ser flexibilizado o princípio da congruência. Afinal, se a Corte de Contas pode instaurar fiscalizações de ofício, também pode ampliar o escopo de eventuais provocações (denúncias e representações). Isso, por óbvio, desde que respeite os preceitos constitucionais relacionados ao devido processo legal, notadamente os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Basta ver que, no caso ora tratado, a própria SLC, de certa forma, ampliou a análise do edital a fim de sugerir que o Tribunal expeça recomendações e determinações para que algumas cláusulas do Edital e do Termo de Referência sejam aprimoradas e esclarecidas, de modo a tornar a licitação mais transparente e inteligível, bem como sugeriu a instauração de um processo próprio para fins de monitoramento do Pregão.

De todo modo, por óbvio, o primeiro passo deve ser a análise dos pontos específicos que constituem o objeto da denúncia protocolada neste Tribunal e, aqui, nos deparamos com duas indagações: qual é o questionamento feito pela empresa Denunciante? Qual é a restrição indevida de competitividade por ela apontada?

Tais pontos são relevantes, pois, da leitura da petição inicial da denúncia, percebe-se que há um certo descompasso entre os argumentos utilizados na fundamentação do pleito e o pedido formulado ao final. Vejamos.

Ao lermos apenas o pedido final formulado pela Denunciante, somos levados a crer que a restrição indevida de competitividade por ela arguida está no item 9.7.1.2 do Edital, já que, a título de mérito, a Denunciante pede que o Tribunal declare a ilegalidade desse item específico. Segue a transcrição integral do pedido formulado na petição inicial (fl. 07):

***b) Que ao final conheça da presente denúncia nos termos do art. 203 do RITCMGO, para julga-la procedente declarando a ilegalidade da exigência contida no item 9.7.1.2 do edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 041/2021 SRP – SAÚDE determinando a republicação do edital e ainda que a Secretaria Municipal de Saúde se abstenha de exigir atestados de capacidade técnica que restrinjam o caráter competitivo do certame***





Vejam os que diz o item 9.7.1.2 do edital:

*9.7.1.2. O atestado de capacidade técnica deverá comprovar execução de serviços compatíveis ao objeto em percentual não inferior a 50% (cinquenta por cento) da quantidade de doses a serem executadas;*

O item contém duas exigências: primeiro, a necessidade de a licitante comprovar que já executou serviços compatíveis ao objeto licitado; segundo, que essa comprovação demonstre que a licitante já aplicou pelo menos 500.000 vacinas, o que corresponde a 50% da quantidade de doses previstas para serem executadas. É importante ressaltar que o objeto contratual, como já transcrito anteriormente, não envolve apenas a aplicação de vacinas contra a COVID, mas também toda a logística (inclusive de tecnologia de informação) para tanto, sendo possível extrair do item 9.7.1.2 que não bastará que a licitante comprove apenas que já aplicou 500.000 doses de vacinas, mas também que possui qualificação na parte logística (daí a expressão “serviços compatíveis ao objeto”).

Logo, ao que tudo indica, ao conjugarmos o texto do item 9.7.1.2 com o pedido formulado pela Denunciante, somos levados a crer que esta se insurge não contra a necessidade de comprovação de serviços compatíveis ao objeto licitado, mas sim contra a exigência de que essa comprovação envolva a aplicação prévia de 500.000 doses de vacinas. Seria, nesse sentido, um questionamento em relação a percentual exigido, que seria indevidamente restritivo.

Pois bem.

Ocorre que o pedido de uma petição inicial (na realidade, de qualquer petição) não pode ser analisado de forma isolada, já que ele é apenas a conclusão daquilo que se expôs ao longo da peça e, por isso, deve guardar relação com a fundamentação. É exatamente aqui que ocorre o descompasso mencionado anteriormente.

Ao lermos atentamente a denúncia, percebemos que, na verdade, nos dizeres da própria Denunciante, o problema não estaria no número de doses previamente aplicadas, mas sim na forma de comprovar esse número e, portanto, a ilegalidade estaria não no item 9.7.1.2 propriamente dito, mas sim no item 9.7.1, item esse que inaugura a parte do edital relacionada à qualificação técnica das licitantes, e cujo teor é o seguinte:

*9.7.1. Atestado de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome e a favor da empresa licitante, que comprove a sua aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.*

O item 9.7.1 exige que a comprovação da qualificação técnica seja feita através de atestado fornecido por “**pessoa jurídica de direito público ou privado**”. Ao conjugarmos o item 9.7.1 com o já tratado item 9.7.1.2, temos a seguinte consequência: a licitante deverá comprovar, através de um atestado fornecido por pessoa jurídica, que já aplicou 500.000 doses de vacinas. Essa é a verdadeira restrição, e tal conclusão nos é dada pela própria Denunciante. Vale a transcrição dos seguintes trechos da petição inicial (fl. 03 – verso):

*Especificamente quanto a redação do item 9.7.1.2 verifica-se que a Municipalidade exige a apresentação de atestado de capacidade técnica que demonstre que a empresa interessada tenha aplicado 500.000 (quinhentas mil doses) de imunizantes e com um agravante, esse atestado deverá necessariamente ter sido emitido por uma pessoa jurídica de direito público ou privado. (grifos constantes no original)*

*Indaga-se: qual seria então, a diferença entre uma clínica que aplica vacinas em pessoas físicas daquelas que realizam tal prestação de serviços in loco, seja em entes privados ou públicos? Inexiste diferença. Veja que basta que as licitantes detenham as licenças e a indicação de responsável técnico para estar apta à participação do certame.*

*Ora, tal exigência se mostra completamente desproporcional e porque não dizer altamente inexecutável, tendo em vista que se há, são poucas ou nenhuma empresa em nível nacional que detém um atestado de tamanha magnitude, o que torna o certame*

*fatalmente restrito a pouquíssimas empresas ou fadado ao fracasso. (grifos constantes no original)*

**Por exemplo, uma clínica de vacinação que atende o público em geral em campanhas contra o H1N1, certamente já aplicou imunizantes em mais de 500.000 pessoas, todavia, esta não possui atestado de capacidade técnica de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, o que faz que lhe seja tolhido o direito de participar do certame, em que pese deter capacidade técnica para executar o objeto. (grifos nossos)**

Da leitura dos trechos acima, depreendemos que a própria Denunciante - que é uma empresa do ramo de vacinação e imunização e, por isso, presumimos que possua um conhecimento do mercado - alega, de forma expressa, que as clínicas de imunização, em geral, conseguem cumprir o requisito do número de doses (comprovação de aplicação de 500.000 doses). O que as empresas do ramo não conseguem - também segundo a Denunciante - é comprovar essa aplicação através de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

O cerne da questão está, desta maneira, não na exigência de comprovação de 500.000 doses do item 9.7.1.2, mas sim na forma de comprovação do item 9.7.1.

Por outro lado, não podemos desconsiderar que, de fato, em alguns trechos da petição inicial, a Denunciante realmente questiona o quantitativo de 500.000 doses, ao argumento de que a aplicação de doses não seria a parcela de maior relevância da contratação e que, por isso, a Administração não poderia exigir comprovação prévia nesse sentido. Contudo, essa argumentação sempre vem aliada à questão do caráter restritivo, como se vê nos seguintes trechos (**fl. 06**):

*Disso se extrai que a fixação de requisitos mínimos de habilitação para fins de qualificação técnica, independentemente de técnico operacional ou técnico profissional deve ser estabelecida de maneira razoável, pertinente e compatível com o objeto licitado, sendo definida como processo lógico, fundado em razões técnico-científicas, de forma que não restrinja indevidamente a competitividade da licitação.*

(...)

*Claro, a municipalidade deve se cercar de todas as cláusulas necessárias, mormente em decorrência da necessidade da população em ser vacinada contra o Coronavírus, mas isso deve ser conciliado também com os princípios da ampla concorrência, da economicidade e da vantajosidade, sem restrições demasiadas no instrumento convocatório, que afasta um sem número de empresas interessadas.*

(grifos nossos)

Mas, vale repisar, a própria Denunciante afirma que as empresas especializadas em imunização e que aplicam vacinas no público em geral facilmente conseguem comprovar a aplicação de 500.000 doses de vacinas, o que, *a priori*, afasta o caráter restritivo da exigência desse quantitativo. Portanto, a única forma de se entender que o item 9.7.1.2 do edital contém cláusula restritiva é se concluirmos que a aplicação de vacinas não é parcela de maior relevância na contratação em questão, pois, se realmente não for, a Administração não poderia exigir atestados de qualificação técnica sobre esse ponto (ou seja, atestados que comprovem a aplicação prévia de vacinas), independentemente do número de doses.

Esses são os dois pontos a serem enfrentados pelo Tribunal: **a)** saber se a aplicação de vacinas é ou não parcela de maior relevância; **b)** saber se forma de comprovação prevista no item 9.7.1 - atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado - é ou não restritiva. Logicamente, o segundo ponto apenas pode ser respondido se ultrapassado o primeiro.

### **2.3. DA POSSIBILIDADE DE SE EXIGIR A COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE DOSES:**

A aplicação de doses de vacina (e, portanto, a experiência prévia nessa aplicação) é parcela de maior relevância da licitação?

Para responder a tal indagação, faz-se necessário, antes, analisar qual é a razão de ser do instituto jurídico "licitação".

Conforme dicção constitucional, a exigência de licitação como a regra geral para as contratações realizadas pelo Poder Público, se fundamenta nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal - e a sua razão de ser é evitar favorecimentos ou perseguições por parte da Administração Pública, razão pela qual o inciso XXI do supracitado art. 37 dá especial enfoque à questão da igualdade de condições e à preocupação com restrições indevidas de participação. Vejamos:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que **assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.***

(grifos nossos)

A preocupação em compatibilizar a melhor proposta para o interesse público primário com a igualdade de participação e com os demais princípios constitucionais também é vista na legislação de regência, o que se extrai, por exemplo, tanto do art. 3º da lei 8666/93 (ainda em vigor), quanto do art. 5º da Lei 14.133/21 (nova lei de licitações), *in verbis*:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

Logo, toda e qualquer restrição ou exigência realizada pela Administração Pública para que alguém possa participar de um processo licitatório deve ser previamente justificada, de modo a garantir que tal restrição/exigência não tenha propósito discriminatório e não revele uma intenção arbitrária de excluir parcela de possíveis interessados em contratar com o Poder Público.

No que toca ao caso aqui versado - exigências relacionadas à comprovação de qualificação técnica - a lei 8.666/93 expressamente admite que a Administração Pública as faça, conforme se depreende do art. 30, inciso II, abaixo transcrito:

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

Essa exigência, porém, deverá estar restrita às chamadas “parcelas de maior relevância” da licitação em questão, de modo a evitar que a Administração Pública exija que a licitante comprove possuir qualificação técnica em algo que, na realidade, não é relevante para a contratação e, por assim o ser, não pode ser relevante para a escolha de quem irá contratar com a Administração. Trata-se, portanto, de um “limite do limite”, ou seja: a Administração pode prever uma limitação (exigindo comprovação de qualificação técnica) mas essa previsão deve ser limitada às parcelas de maior relevância daquela licitação.

Ocorre que, a bem da verdade, a Lei 8666/93 não definiu, de maneira satisfatória, o que são essas parcelas de maior relevância, apenas mencionando-as, de forma bastante genérica, no inciso I do §1º e no §2º, todos do art. 30. Transcrevo:

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:*

*I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;*

*§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.  
(grifos nossos)*

Ante a carência de densidade normativa, coube à jurisprudência pátria, notadamente à jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, definir, ao longo dos anos, alguns parâmetros para que as exigências de qualificação técnica sejam consideradas compatíveis com o texto constitucional.

É o que se vê, por exemplo, na Súmula 263 do TCU, que admite a exigência, por parte da Administração Pública, de que a licitante comprove – para fins de qualificação técnica – a execução de quantitativos em obras ou serviços com características semelhantes. Transcrevo:

*SÚMULA Nº 263 Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do 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.*

A própria Súmula, que data de janeiro de 2011, delinea três condicionamentos: **a)** a comprovação deve se limitar às parcelas de maior relevância e que representem um valor significativo do objeto a ser contratado; **b)** a comprovação deve ser de “quantitativos mínimos”, evitando exigências em quantidades desproporcionais; **c)** a exigência deve ser proporcional à dimensão e à complexidade do objeto licitado.

Certo.

Em diversos julgados posteriores à edição da Súmula, o Plenário do Tribunal de Contas da União enfrentou novamente o tema, trazendo maiores definições, a exemplo do percentual de 50% como parâmetro máximo para as exigências de quantitativos prévios:

*Exigência de comprovação de experiência em percentual superior a 50% dos quantitativos a executar é excessiva, pois pode restringir indevidamente a competitividade. Tais exigências devem se limitar aos mínimos que garantam a qualificação para a execução do empreendimento. (Acórdão 397/2013-Plenário)*



*É irregular a exigência em licitação de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos. (Acórdão 3104/2013-Plenário)*

*Para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes, não cabe exigir atestados com quantitativos mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens da obra ou do serviço licitado, limitada a comprovação aos itens de maior relevância técnica e valor significativo do objeto a ser contratado, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação. (Acórdão 1851/2015-Plenário)*

Aliás, vemos que esse parâmetro de 50% é visto em julgados do TCU mesmo anteriores à Súmula 263, a exemplo dos seguintes:

*Não se deve estabelecer, para fins de avaliação de capacidade técnica de licitantes, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos. (Acórdão 2088/2004-Plenário)*

*Os editais de licitação não devem estabelecer, como requisito de qualificação técnico-operacional, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas. (Acórdão 717/2010-Plenário)*

De tal sorte, ao conjugarmos as previsões da Lei 8666/93 com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, temos que:

- I** – A Administração Pública pode exigir que a licitante comprove possuir qualificação técnica para participar da licitação;
- II** – Essa comprovação deve ser restrita às parcelas de maior relevância e valor significativo da licitação;
- III** – As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo devem ser definidas no edital;
- IV** – Para fins de comprovação da qualificação técnica, é possível exigir a comprovação de execução de quantitativos mínimos;
- V** – A comprovação de execução de quantitativos mínimos deverá:
  - a) ser restrita a serviços com características semelhantes;
  - b) guardar proporção com a dimensão e complexidade do objeto a ser executado;
  - c) observar o patamar máximo de 50%, que somente poderá ser extrapolado em situações excepcionais.

É válido ressaltar que essas construções jurisprudenciais foram albergadas na nova lei de licitações (lei 14.133/21) que, em seu art. 67, §§1º e 2º, assim dispõe:

*Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*

*§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.*

*§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.*

É preciso, pois, confrontar o Pregão Eletrônico nº 041/2021 com o que foi acima exposto e, para tanto, é imprescindível analisarmos os motivos e o contexto que levaram a Administração Pública municipal à decisão de contratar.

Conforme expõe Pedro Costa Gonçalves, Professor de Direito da Universidade de Coimbra, a decisão de contratar: *“apresenta-se como o primeiro momento e o primeiro ato de uma série ou cadeia de atos e de diligências praticados em vista da celebração de um contrato. Trata-se, por isso, de um ato inicial, que determina o início de um procedimento pré-contratual.”*<sup>4</sup>

Todavia, se a decisão de contratar dá início a todo o procedimento da contratação, ela, ao mesmo tempo, também representa o fim de uma etapa interna de formação de vontade da Administração, etapa na qual a Administração identifica uma necessidade de contratar. Ainda conforme Pedro Costa Gonçalves: *“a decisão de contratar não é apenas um ato inicial; surge também como ato final, uma vez que se apresenta, ela mesma, como o momento conclusivo de um procedimento mais ou menos informal em que a entidade adjudicante atesta ou verifica a existência de uma determinada necessidade a satisfazer e, na sequência, decide ou resolve responder a essa necessidade por meio da aquisição do produto, serviço ou obra que a satisfaz”*.<sup>5</sup>

Logo, a compreensão da finalidade de determinada licitação não é possível apenas com a análise de seu edital, sendo necessária, também, a análise da decisão de contratar e dos motivos que levaram a ela. No caso em debate, só a partir da compreensão das necessidades a serem satisfeitas pelo Município de Goiânia com o Pregão Eletrônico nº 041/2021 é que se poderá desvendar, com maior clareza, as parcelas de maior relevância da contratação.

Para tanto, voltaremos a nossa atenção ao Termo de Referência Simplificado que foi juntado aos autos pelo Secretário de Saúde (fls. 83-98), bem como à defesa e justificativas apresentadas pelo Secretário de Saúde e pelo Presidente da Comissão de Licitação (fls. 65-79).

No Termo de Referência Simplificado, o Gerente de Imunização, a Diretora de Vigilância Epidemiológica, o Superintendente de Vigilância Sanitária e o Secretário Municipal de Saúde de Goiânia expõem as necessidades e os motivos que levaram à decisão de contratar uma empresa para realizar, de modo complementar, a vacinação contra a COVID-19 no Município.

Da leitura do Termo de Referência Simplificado constatamos, basicamente, dois eixos argumentativos que motivaram a decisão da Administração. O primeiro deles, relacionado à necessidade de conferir maior agilidade e eficiência à vacinação em si. O segundo, relacionado ao esgotamento das estruturas físicas e de pessoal da Administração, com o conseqüente prejuízo às atividades da Secretaria Municipal de Saúde.

O primeiro – agilidade e eficiência da vacinação – pode ser resumido nos seguintes pontos:

**I –** Necessidade de agilizar a vacinação, reduzindo filas, atrasos e aglomerações, de modo a *“melhorar a assistência prestada ao munícipe e oferecer um serviço de vacinação humanizado e com a eficiência e efetividade que o caso requer”* (fl. 4 do **Termo de Referência, que equivale à fl. 86 dos autos**).

**II –** O baixo percentual de pessoas vacinadas na Capital, o que revela que a maioria da população ainda precisa ser vacinada. Conforme consta no Termo *“até o presente momento foram administradas entre primeira e segunda dose 361.929 trezentos e sessenta e um mil novecentos e vinte nove doses, em 22/04/2021, contudo a representatividade do grupo que recebeu 2 doses completas é de aproximadamente 9% da população goianiense”*. (fl. 4 do **Termo de Referência, que equivale à fl. 86 dos autos**).

O segundo – esgotamento das estruturas físicas e de pessoal da Administração – pode ser resumido nos seguintes pontos:

<sup>4</sup> GONÇALVES, Pedro Costa. **Discricionariedade e controlo da decisão de contratar que origina despesa pública**. Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LXIII-A, 2020, p. 333-360, p. 337.

<sup>5</sup> GONÇALVES, Pedro Costa. **Discricionariedade e controlo da decisão de contratar que origina despesa pública**. Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LXIII-A, 2020, p. 333-360, p. 339.

I– O esgotamento das estruturas próprias da Administração, o que engloba não só a estrutura de pessoal, mas, também, a estrutura física. Conforme alegado no Termo de Referência, “ a atual estrutura física das unidades não comporta um grande fluxo de pessoas, como vistos nas Campanhas anteriores, seguindo as recomendações dos protocolos para a prevenção da COVID-19”. (fl. 4 do Termo de Referência, que equivale à fl. 86 dos autos).

II– Prejuízo às atividades da Secretaria Municipal de Saúde, já que a Administração alega que a mobilização de parcela significativa da força de trabalho (de pessoal e de estrutura) para a vacinação contra a COVID-19 acaba por prejudicar as demais atuações da Secretaria Municipal de Saúde, sejam as atuações ordinárias (campanhas normais de vacinação e atendimentos à saúde de uma forma geral), sejam as atuações de enfrentamento à pandemia (realização de outras medidas de combate à COVID-19, como as testagens ampliadas). Conforme consta no Termo “ a estrutura física das nossas unidades de saúde não comportam uma campanha da magnitude da vacinação contra a COVID-19, além da falta constante de recursos humanos para aplicação da vacina sem comprometer as vacinações de rotina já existente e constantes no Plano Nacional de Imunização”. (fl. 5 do Termo de Referência, que equivale à fl. 87 dos autos).

Devidamente expostos os motivos que levaram à necessidade da contratação e que, ao que tudo indica, são realmente plausíveis, já que pandemia da COVID-19 trouxe desafios inéditos à saúde pública brasileira, não cabe a esta Corte de Contas nela interferir. É que a decisão de contratar, desde que não seja arbitrária, ou seja, desde que respeite determinados condicionamentos jurídicos, é uma decisão discricionária do gestor. Retomando os ensinamentos de Pedro Costa Gonçalves:

*Como temos já defendido, o fenômeno aqui em pauta ilustra a figura da “discricionariedade estratégica”: esta referencia situações em que a Administração dispõe de um poder de decidir sobre agir ou fazer que inclui o poder de escolha do específico interesse público a prosseguir com a sua ação ou intervenção.*

*A (ampla) discricionariedade da decisão de contratar não corresponde, contudo, a uma “discricionariedade livre” (“freie Ermessen”), pois o poder de decidir contratar terá de ser exercido com a observância de determinados cânones jurídicos.*

*(...)*

*Tendo em atenção essas considerações, podemos então ter como especialmente aplicáveis neste âmbito critérios e cânones jurídicos correspondentes à exigência de prossecução do interesse público, à adequação, à eficiência e, em geral, à boa administração, no sentido de exigência jurídica de “administrar bem”, de forma correta e oportuna.<sup>6</sup>*

Repiso: os órgãos de controle em geral – e o Tribunal de Contas, em particular – devem adotar uma postura de autocontenção diante da decisão de contratar, o que, na prática, significa que “se deve abster de pôr em crise a decisão de contratar, salvo em casos manifestos de violação do princípio da prossecução do interesse público, da adequação ou da eficiência”.<sup>7</sup>

Essa postura de autocontenção, de deferência para com as escolhas da Administração Pública, se já deve ser adotada em momentos ordinários, em homenagem ao reconhecimento do administrador público como agente não subordinado aos demais poderes do Estado (no esteio do que se denomina “administrative constitutionalism”<sup>8</sup>),

<sup>6</sup> GONÇALVES, Pedro Costa. **Discricionariedade e controlo da decisão de contratar que origina despesa pública**. Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LXIII-A, 2020, p. 333-360, p. 352.

<sup>7</sup> GONÇALVES, Pedro Costa. **Discricionariedade e controlo da decisão de contratar que origina despesa pública**. Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LXIII-A, 2020, p. 333-360, p. 359.

<sup>8</sup> O “administrative constitutionalism” é essencial para compreender o papel do Estado administrativo contemporâneo. São vários os estudos sobre o tema, valendo aqui citar o de METZER, Gillian E., **Administrative constitutionalism**. Texas Law review, Vol. 91 Nº7, 2013, p. 1897-1936. Nos Estados Unidos o fortalecimento do papel da administração pública na construção do Direito tem sido feita, sobretudo, pela via jurisprudencial, a partir de uma *judicial deference* às interpretações feitas pelos órgãos administrativos que possui como marco a chamada *chevron doctrine*. Sobre a deferência judicial e sua

quer dizer, do reconhecimento do gestor público como um “decisor pensante”<sup>9</sup>, é ainda mais relevante em momentos de graves crises, como a gerada pela pandemia da COVID-19.

É que o controle em excesso, em momentos tais, amplia as disfuncionalidades da *accountability* e gera efeitos contrários ao próprio interesse público, dentro do contexto denominado por Jonathan GS Koppell de *MAD (multiple accountabilities disorder)*, no qual o gestor público se vê diante de diversas instâncias de controle agindo de forma desordenada e, muitas vezes, contraditória.<sup>10</sup>

O controle excessivo e desordenado gera aquilo que Fabrício Motta e Irene Nohara definem como “administração pública do medo”, caracterizada por eles como “*A situação em que, diante da proliferação de oportunidades de responsabilização do administrador, este começa a ficar com receio de manejar com segurança das oportunidades de agir, dada possibilidade de imputar-lhe uma responsabilidade e de ser condenado, mesmo quando agiu da melhor forma diante dos obstáculos e do contexto de realidade enfrentado.*”<sup>11</sup>

Nesse cenário patológico, o gestor público passa a sofrer de alguns sintomas gerados pelo medo de decidir, sintomas que prejudicam o desempenho de suas atividades, dentre eles a inibição de inovação e de assunção de riscos que acaba por ossificar a gestão pública<sup>12</sup> e provocar um “apagão das canetas”<sup>13</sup>.

No caso específico do cenário causado pela COVID-19, que aumentou a necessidade de inovações da gestão pública a fim de enfrentar a pandemia, além das limitações ao controle que já constavam da legislação (a exemplo das diversas condicionantes inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB pela lei 13.655/18), foram criadas outras, de modo a evitar essa paralisia da gestão. Isso ocorreu tanto no Brasil (com a edição de legislações que flexibilizaram as licitações e as responsabilizações, a exemplo da Lei Federal 13.919/20 e da Medida Provisória 966/20), quanto no exterior (a exemplo de Portugal, em que foi editada legislação específica reduzindo as competências de fiscalização do Tribunal de Contas sobre despesas oriundas de contratações públicas destinadas ao combate à pandemia, como o Decreto-lei 10-A/2020 ratificado pela Lei 1-A/2020). Vale ainda destacar que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, através de Recomendação Conjunta emitida por sua Presidência e pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, recomendou aos Membros dos diversos ramos do *Parquet* nacional uma postura de deferência para com as escolhas administrativas de combate à pandemia, de modo a agir apenas em casos de flagrante ilegalidade formal e material, conforme se segue<sup>14</sup>:

---

evolução no contexto norte-americano: SCALIA, Antonin. *Judicial deference to administrative interpretations of law*. Journal of the national association of administrative law judiciary, Vol. 10, 1990, p. 118-130. SUNSTEIN, Cass. *Beyond Marbury: the executive’s power to say what the law is*. Yale law journal, 115, 2006, p. 2580-2610.

<sup>9</sup> O conceito de “decisor pensante” nos é trazido por Ana Raquel Gonçalves Moniz que diz ser ele o “filho da recompreensão da função administrativa como poder autônomo e independente (e não como simples execução da lei) e da intervenção de notas de responsabilidade (e de risco) na decisão administrativa, perspetivando o desempenho de tais tarefas à luz da prossecução do interesse público e da observância do princípio da juridicidade administrativa”. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade – contributo para a teoria dos regulamentos*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 601.

<sup>10</sup> KOPPELL, Jonathan G. S.; *Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”*. Public administration review, Vol. 65, Nº1, 2005, p.94-108.

<sup>11</sup> MOTTA, Fabrício Macedo; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no direito público – Lei 13.655/2018*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 24.

<sup>12</sup> Fenômenos bem descritos nos seguintes escritos:

POSNER, Paul. L.; SHANAN, Asif. *Audit institutions*. in. BOVENS, Mark.; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. (ed.). *The Oxford handbook of public accountability*. p. 488-506, Oxford: Oxford University Press, 2016, p.502 ;

LEEUW, Frans. L. *Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers*. Accounting, auditing & accountability journal. Vol. 9, Nº 2, 1996, p. 92-102, p. 96.

<sup>13</sup> Causada pelo receio de ser punido mesmo tendo tomado uma “decisão justa, mas que iria de encontro às orientações cambiantes de diversos órgãos de controle”. MOTTA, Fabrício Macedo; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no direito público – Lei 13.655/2018*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 24.

<sup>14</sup> É certo que não se trata de uma obrigação, de algo vinculativo que obriga os Membros do Ministério Público sob pena de algum tipo de sanção, mas, sim, uma Recomendação, que, portanto, mais se assemelha àquilo que a doutrina internacional tem denominado por *soft law* administrativo, caracterizado por ser um “*Derecho suave, o débil, principalmente porque no es obligatorio, y al no tener la función de prescribir tampoco va acompañado de una reacción por parte del ordenamiento cuando*





*Art. 2º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.*

*Parágrafo único. Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.<sup>15</sup>*

Voltando ao caso em tela, como visto, o Termo de Referência Simplificado que embasou o Pregão Eletrônico nº 041/2021 expôs os motivos e os fundamentos da contratação e, dele, podemos perceber que a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia buscou uma solução inovadora, da qual não se tem notícia que tenha sido adotada em outro Município brasileiro. Por se tratar de uma solução inovadora, destinada a auxiliar no combate à pandemia, sobretudo na frente mais relevante que é, exatamente, a vacinação das pessoas, deve-se ter cautela para, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento da legislação em vigor (legalidade formal e material) e, também, garantir que a contratação seja exitosa, o que envolve, por óbvio, uma execução eficiente por parte da empresa que vier a se sagrar vencedora no certame.

Percebe-se, pelo Termo de Referência, que as necessidades da Administração são, de forma concomitante, garantir a contratação de uma empresa que: a) tenha experiência em aplicação de vacinas; b) tenha a estrutura suficiente para dar conta da logística necessária à vacinação nos termos exigidos.

Por isso, a nosso ver, ambas as parcelas da contratação – aplicação de vacinas e estrutura – são parcelas de maior relevância, o que permite a exigência de comprovação de qualificação técnica sobre ambas.

Saindo da teoria para adentrar no campo prático, basta pensar que, se não houvesse tal exigência, qualquer “empresa” poderia ser criada ou poderia adaptar a sua estrutura para participar do certame mesmo que não tenha experiência com vacinação. O que seria temerário, pois estamos em uma situação de anormalidade que exige o máximo de expertise diante das várias vacinas disponíveis e diante das peculiaridades de cada vacina. Assim, a experiência na vacinação pode evitar o desperdício de vacinas e os problemas na inoculação do imunizante.

Nesse sentido, **entendo não ter razão a Denunciante ao contestar a exigência de comprovação de quantitativos de aplicação de doses de vacinas para fins de comprovação de qualificação técnica.**

De igual forma, discordo, no ponto, do Certificado 178/2021 da SLC. Isso porque a Secretaria de Licitações e Contratos entendeu que a aplicação de vacinas não era a parcela de maior relevância da contratação e, portanto, entendeu que sobre ela não poderia haver a exigência de comprovação de qualificação técnica (comprovação de quantitativos). Destaco os seguintes trechos do Certificado (todos os grifos constam no original):

*Sobre o ponto, imprescindível um adendo: na forma da Lei n. 8666/93, a capacidade técnica guarda identidade com a parcela de maior relevância da contratação, que no caso em comento se trata de fornecimento da logística de tecnologia de informação e comunicação, insumos, registros e serviços necessários para a implementação do processo completo de vacinação, não se incluindo na licitação o fornecimento direto de vacinas pelas eventuais empresas habilitadas e contratadas.*

*Nesse contexto, a exigência realizada para os atesados de capacidade técnica a serem fornecidos, considerando para tanto o número de vacinas aplicadas, demonstra claramente que a SMS de Goiânia não optou pelo item de maior relevância, já que, como dito, a*

es incumplido.”. SARMIENTO, Daniel. *El Soft Law Administrativo – Um estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Navarra: Thomson Civitas, 2008, p. 27.

<sup>15</sup> Trata-se da Recomendação Conjunta nº 2/2020, expedida pela Presidência e pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, órgãos do CNMP, posteriormente ratificada pelo Plenário do Conselho. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13255-recomendacao-conjunta-trata-de-criterios-de-atuacao-dos-mps-na-fiscalizacao-de-politicas-publicas>.

*maior parcela dos serviços a serem contratados refere-se à logística, insumos, registros e serviços para aplicação das doses, profissionais da área da saúde e colaboradores em geral, ou seja, estrutura operacional. Assim, o mais correto e ponderado nesse caso concreto seria a realização de exigência de atestados de capacidade técnica nesses serviços específicos, que são acessórios à vacinação, ao passo que o fornecimento das vacinas já é atribuição e responsabilidade da prefeitura de Goiânia, a partir do repasse das doses pelo Governo Federal e Estadual. Impende reafirmar que não haverá fabricação ou fornecimento direto de vacinas pela clínicas ou empresas responsáveis pela aplicação à população em geral das vacinas da COVID-19, fato esse que demonstra que a aplicação, de fato, passa a ser um ato de gerenciamento de serviço pela empresa, sequer integrando o eixos de maior relevância ou valor significativo da licitação, já que a parcela de maior relevância, reitera-se, se refere à estrutura física e de pessoal, já mencionada e descrita no Termo de Referência.*

Concordo com a SLC na afirmação de que a estrutura operacional é, sem dúvidas, uma parcela de maior relevância na contratação, e a Secretaria Municipal de Saúde deve adotar as cautelas necessárias para garantir que as empresas licitantes realmente possuem essa estrutura. Contudo, entendo, conforme mencionei anteriormente, que a aplicação de doses é, igualmente, parcela de maior relevância, e não um mero fator secundário da contratação. Não é porque as vacinas serão fornecidas à empresa pelo poder público que a aplicação das doses passa a ser secundária. Afinal, o que se pretende com a contratação é, ao fim e ao cabo, aplicar as doses, razão pela qual não consigo compreender como, em uma licitação para aplicação de vacinas, a aplicação em si não seja uma parcela de maior relevância.

Enfim: de que adianta contratar uma empresa que possua estrutura operacional, mas que não possua experiência prévia em aplicar vacinas? De igual forma, de que adianta contratar uma empresa que já tenha aplicado diversas doses de vacinas, mas que não possua a estrutura operacional necessária para a vacinação nos moldes demandados pela Administração Pública?

Pelo exposto, por entender que a aplicação de doses é, sim, parcela de maior relevância, entendo que não há ilegalidade na exigência de comprovação de quantitativos mínimos para fins de comprovação de qualificação técnica nos moldes exigidos pelo item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021.

Sobre o percentual exigido no item em questão, de 50%, vale tecer algumas observações.

Primeiro, o percentual se encontra dentro do limite estabelecido pela jurisprudência do TCU e incorporado na nova lei de licitações, conforme já expusemos anteriormente.

Segundo, mesmo estando dentro desse limite máximo, poderíamos, em tese, discutir se esse percentual está adequado, ou se poderia/deveria ser reduzido. Ocorre que, aqui, creio ser difícil ao órgão de controle, pelas razões já expostas anteriormente sobre os limites do controle, interferir no percentual, arbitrando um outro valor entre 1% e 49%, sobretudo levando em consideração que esse percentual de 50% (que representa 500.000 doses), **segundo a própria Denunciante, não parece ser restritivo**, já que ela afirma que as empresas/clínicas de vacinação que atendem o público em geral certamente já aplicaram essa quantidade. É certo que a Secretaria Municipal de Saúde poderia optar por outro percentual, sobretudo por se tratar de Sistema de Registro de Preços em que não se sabe se será executado todo o quantitativo de um milhão de doses. Todavia, vejo como juridicamente temerário, em sede de controle externo e diante das peculiaridades da contratação, indicar e determinar a adoção de outro percentual. Fazê-lo seria adentrar em um contestável cenário de "ativismo de contas"<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Segundo José Ricardo Parreira de Castro, o ativismo de contas se caracteriza pelo exercício de um controle externo "de forma mais ativa, em situação onde os poderes de controle e de auditoria atribuídos às Cortes de Contas passariam a ser utilizados tal como as Cortes Judiciais utilizam a jurisdição, principalmente nos casos de inércia legislativa e de insuficiência/inexistência de políticas públicas.". CASTRO, José Ricardo Parreira, **Ativismo de contas – controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas**, Bahia: Jam Jurídica, 2015, p. 198

Firmado, destarte, o entendimento deste Órgão Ministerial no sentido de que a aplicação de doses é parcela de maior relevância e pode ser objeto de comprovação de qualificação técnica, de modo a não haver, *a priori*, ilegalidade expressa (formal ou material) no item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, passo ao segundo ponto que precisa ser enfrentado pela Corte: saber se forma de comprovação prevista no item 9.7.1 - atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado – é ou não restritiva.

#### **2.4. DA COMPROVAÇÃO ATRAVÉS DE ATESTADOS FORNECIDOS POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO:**

A discussão desse tópico passa pelo item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, que assim dispõe:

*9.7.1. Atestado de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome e a favor da empresa licitante, que comprove a sua aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.*

Sobre o ponto, concordamos com a Denunciante, quando, na fundamentação da denúncia, ela afirma ser restritiva a exigência de que a comprovação de qualificação técnica no tocante ao quantitativo de aplicação de doses de vacinas deva ser feita através de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Tal exigência, apesar de reproduzir o que consta no §4º do art. 30 da lei 8666/93<sup>17</sup>, gera um efeito extremamente restritivo na licitação em questão, o que a torna desproporcional e, conseqüentemente, inconstitucional e ilegal, por tolher demasiadamente a competitividade.

Basta pensarmos, como alega a Denunciante, no seguinte: se a necessidade da Administração Pública é contratar uma empresa que possua expertise em vacinação e estrutura operacional suficiente, por qual razão exigir que essa expertise esteja vinculada a vacinações desempenhadas em pessoas jurídicas? Qual é a diferença, para essa qualificação técnica, entre as clínicas de imunização que atendem o público em geral, mas que não são habitualmente contratadas por empresas ou órgãos públicos, daquelas que são? Aparentemente, nenhuma. Aqui vislumbro uma clara restrição ilegal.

É preciso olhar para a realidade do mercado de imunização privada para constatar que a maioria das empresas do ramo atendem o público em geral através da procura direta por parte de pessoas físicas. Ou seja: o que normalmente ocorre nesse mercado é que um indivíduo, com a necessidade de vacinar a si ou a sua família, procure uma clínica particular para tanto.

Desse modo, qual é a razão de se excluir clínicas de imunização consolidadas no mercado, com estrutura operacional compatível, mas que atendem apenas às pessoas físicas que a procuram e, portanto, não costumam ser contratadas por empresas (pessoas jurídicas de direito privado) ou órgãos públicos (pessoas jurídicas de direito público)?

Tal restrição, se mantida, leva a crer que apenas conseguiriam cumprir esse requisito as empresas de imunização habitualmente contratadas por pessoas jurídicas para a aplicação de vacinas contra a gripe (H1N1 e outros), já que, anualmente, diversas entidades promovem campanhas de vacinação de seus funcionários/servidores<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> § 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

<sup>18</sup> Como ocorre, por exemplo, em relação aos advogados, servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público, dentre outros.

<https://www.casag.org.br/noticias/vacinacao/casag-inicia-vacinacao-2021-contr-a-virus-da-gripe/>

<https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional/centro-de-comunicacao-social/20-destaque/21785-centro-de-saude-do-tjgo-inicia-campanha-de-vacinacao-contr-a-h1n1-nesa-quarta-feira-19-em-goiania>

<https://www.sindsemp.org.br/noticias/vacinacao-de-h1n1-sera-realizada-para-filiados-ao-sindsemp>

Logo, se a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia entende, sob uma perspectiva técnica, que a comprovação de quantitativo de doses é indispensável para a qualificação técnica da licitante, essa comprovação deve poder ser feita através de outros meios idôneos. Afinal, ao que se sabe, as clínicas de imunização são obrigadas a informar aos órgãos públicos de saúde as vacinas que aplicam, cabendo à Secretaria Municipal de Saúde verificar como poderia ser feita tal comprovação de uma maneira segura e, ao mesmo tempo, razoável (que permita uma maior competitividade).

Pelo exposto, razão assiste à Denunciante no ponto, por haver restrição indevida de competitividade na forma de comprovação exposta no item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021 (exigência de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado ou público).

## **2.5. DAS DEMAIS RECOMENDAÇÕES SUGERIDAS PELA SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS:**

A SLC, no tópico 4 do Certificado nº 00178/2021, sugeriu a expedição de quatro recomendações ao Secretário Municipal de Saúde: (**fl. 267 dos autos – frente e verso**):

a) *Destaque nas "especificações mínimas do objeto" (Anexo I do Edital), no item "quantitativo" 1.000.000 (um milhão) de doses, acrescentando a informação "quantitativo estimado". Tal informação é vital para que as empresas interessadas entendam que a prestação de serviços e administrações de doses da vacina são complementares aos serviços já efetuados pela SMS, consistindo em uma possibilidade ou não de o Município autorizar a implementação de 17 (dezessete) pontos de vacinação (objeto e serviço principal a serem executados pela contratada), a depender da discricionariedade da Administração e das ofertas de vacinas e insumos, mesmo sendo explícito a informação de que a modalidade de licitação cinge-se à modalidade Pregão, via sistema de registro de preços – SRP;*

b) *Relativo às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (ver art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/21), conforme justificado pela defesa (fls. 73 e 74 dos autos), que existem 03 (três) eixos fundamentais para a execução dos serviços (recursos humanos, informações e controle do processo da vacinação e também capacidade de administrar os insumos necessários), devendo a Administração fazer constar a referida informação no edital e Termo de Referência, de forma explícita, considerando que deve ficar cristalino para os licitantes quais as parcelas são mais relevantes, mesmo que o objeto ou prestação de serviços seja indivisível;*

c) *Especificamente sobre o Termo de Referência, na parte "especificações mínimas do objeto" (Anexo I do Edital), esta SLC recomenda, embora entenda que os serviços e objetos estão descritos, que o ente municipal exponha e classifique os objetos, insumos e serviços por categoria ou tipo (ex.: recursos humanos ou materiais, etc.), como finalidade de facilitar e aclarar a elaboração de propostas por parte dos licitantes interessados, visando se obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A Secretária Municipal de Saúde pode se utilizar de tabelas ou quadros, visando detalhar com precisão os custos, logística, tecnologia da informação (TI), quantitativos de insumos e de profissionais, bem como acrescentando a informação de que a aplicação de 1.000 (mil) doses diárias é uma estimativa por cada ponto de vacinação, e que a empresa contratada poderá se estruturar e ampliar o número de indivíduos vacinados, com objetivo de imunizar o maior quantitativo de pessoas do Município de Goiânia;*

d) *Inclusão de garantia da proposta (art. 31, da Lei 8.666/93) e também de execução do contrato (art. 56 da lei de Licitações e Contratos) no edital e seus anexos, considerando dar prosseguimento a licitação e escolher a empresa pela Administração, conforme a legislação citada; (os grifos e sublinhados constam no original)*

Passo a analisá-las.

Sobre a primeira recomendação (de letra "a"), não vejo motivos para dela discordar, já que se trata, apenas e tão somente, de uma sugestão para aprimorar a clareza do edital, sem maiores repercussões jurídicas.

Sobre a segunda recomendação (de letra "b"), convirjo com a SLC apenas em parte. Concordo que a Secretaria Municipal de Educação deve deixar claro, no Edital, quais são as parcelas de maior relevância. Contudo, como já amplamente exposto, discordo de que as parcelas de maior relevância estão ligadas apenas às questões estruturais, pois, como disse anteriormente, entendo que, pela peculiaridade da licitação aqui tratada, a experiência em aplicação de vacinas também é parcela de maior relevância, não sendo possível separá-la do restante.

Sobre a terceira recomendação (de letra "c"), trata-se, a exemplo da primeira recomendação, de sugestões com o objetivo de aprimorar a clareza do edital de modo a facilitar a elaboração das propostas pelos licitantes. Nesse sentido, concordo com a SLC.

Por fim, sobre a quarta recomendação (de letra "d"), discordo em parte da SLC, pois, por se tratar de uma licitação na modalidade Pregão, não é cabível a exigência da garantia da proposta prevista no art. 31 da lei 8666/93. É preciso lembrar que a lei 10.520/02 (Lei do Pregão), em seu art. 5º, inciso I, veda tal exigência.

### **3- CONCLUSÕES:**

Por todo o exposto, e nos termos versados no presente Parecer, o Ministério Público de Contas se manifesta pela parcial procedência da denúncia, divergindo, em parte, do entendimento da Secretaria de Licitações e Contratos. Abaixo, os resumos das principais conclusões:

- a) Opino pela parcial procedência da denúncia, a fim de reconhecer a ilegalidade do item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, no ponto em que exige, como único meio idôneo de comprovação da capacitação técnica versada no item 9.7.1.2 do edital, a apresentação de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.
- b) Opino pela improcedência da denúncia no tocante à alegada ilicitude do item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, pois entendo que a exigência de comprovação de quantitativos mínimos relacionados à aplicação doses está de acordo com o ordenamento jurídico, por ser parcela de maior relevância na licitação em questão.
- c) Opino em total convergência com a primeira e com a terceira recomendações sugeridas pela SLC (recomendações "a" e "c"), e em parcial convergência com a segunda e com a quarta recomendações (recomendações "b" e "d");
- d) Opino em convergência com a SLC quanto à determinação de abertura de processo de monitoramento para acompanhar o Pregão Eletrônico nº 041/2021, inclusive no que tange à execução dos serviços, nos termos do presente Parecer.

Por último, sugiro que o Secretário Municipal de Saúde seja alertado sobre a importância de fiscalizar, de maneira rigorosa e tempestiva, a execução dos serviços licitados no Pregão Eletrônico nº 041/2021, sobretudo por serem **serviços de extrema sensibilidade e importância para o enfrentamento da pandemia de COVID-19**, de modo que qualquer fraude, desvio ou má-execução, em um cenário de escassez de vacinas, além de prejudicar a vacinação certamente ocasionará mortes.

### **III – DISPOSITIVO**

Vistos e relatados os presentes autos, amparado na fundamentação acima, em consonância com o Ministério Público de Contas e divergindo parcialmente da Secretaria de Licitações e Contratos, esta Relatoria manifesta por:

**I. CONHECER** da Denúncia e, no mérito, **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, nos seguintes termos:

- a) parcial procedência da denúncia, a fim de reconhecer a ilegalidade do item 9.7.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, no ponto em que exige, como único meio idôneo de comprovação da capacitação técnica versada no item 9.7.1.2 do edital, a apresentação de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- b) improcedência da denúncia no tocante à alegada ilicitude do item 9.7.1.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021, pois a exigência de comprovação de quantitativos mínimos relacionados à aplicação de doses está de acordo com o ordenamento jurídico, por ser a experiência na aplicação de vacina e a estrutura suficiente para dar conta da logística necessária à vacinação nos termos exigidos são parcelas de maior relevância, o que permite a exigência de comprovação de qualificação técnica sobre ambas.

**II. NÃO CONCEDER** a medida cautelar pleiteada, em razão da ausência do perigo da demora da decisão definitiva, resultante do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação – o *periculum in mora*, uma vez que, o Município de Goiânia, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), adiou *sine die* a realização da licitação, para alteração das especificações contidas no Edital e seus anexos.

**III. RECOMENDAR** ao Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia:

- a) Destaque nas “especificações mínimas do objeto” (Anexo I do Edital), no item “quantitativo” 1.000.000 (um milhão) de doses, acrescentando a informação “quantitativo estimado”. Tal informação é vital para que as empresas interessadas entendam que a prestação de serviços e administrações de doses de vacina são complementares aos serviços já efetuados pela SMS, consistindo em uma possibilidade ou não de o Município autorizar a implementação de 17 (dezessete) pontos de vacinação (objeto e



serviço principal a serem executados pela contratada), a depender da discricionariedade da Administração e das ofertas de vacinas e insumos, mesmo sendo explícito a informação de que a modalidade de licitação cinge-se à modalidade Pregão, via sistema de registro de preços – SRP;

- b) Relativo às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (ver art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/21), aqui incluído a aplicação de vacinas e conforme justificado pela defesa que existem 03 (três) eixos fundamentais para a execução dos serviços (recursos humanos, informações e controle do processo de vacinação e também capacidade de administrar os insumos necessários), deve a Administração fazer constar a referida informação no edital e Termo de Referência, de forma explícita, considerando que deve ficar cristalino para os licitantes quais as parcelas são mais relevantes, mesmo que o objeto ou prestação de serviços seja indivisível;
- c) Especificamente sobre o Termo de Referência, na parte “especificações mínimas do objeto” (Anexo I do Edital), recomenda, embora entenda que os serviços e objetos estão descritos, que o ente municipal exponha e classifique os objetos, insumos e serviços por categoria ou tipo (ex.: recursos humanos ou materiais, etc.), como finalidade de facilitar e aclarar a elaboração de propostas por parte dos licitantes interessados, visando se obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A Secretária Municipal de Saúde (SMS) pode se utilizar de tabelas ou quadros, visando detalhar com precisão os custos, logística, tecnologia da informação (TI), quantitativos de insumos e de profissionais, bem como acrescentar a informação de que a aplicação de 1.000 (mil) doses diárias é uma estimativa por cada ponto de vacinação, e que a empresa contratada poderá se estruturar e ampliar o número de indivíduos vacinados, com objetivo de imunizar o maior quantitativo de pessoas do Município de Goiânia;

d) Inclusão de garantia contratual, prevista no art. 56 da Lei nº 8.666/93 (que se diferencia da garantia da proposta, expressamente vedada na modalidade pregão, conforme inciso I do artigo 5º da Lei nº 10.520/2002), no edital e seus anexos, considerando dar prosseguimento a licitação e escolher a empresa pela Administração, conforme a legislação citada. **IV - DETERMINAR** ao Secretário Municipal de Saúde (SMS) de Goiânia, na figura do Secretário Sr. Durval Ferreira Fonseca Pedroso, que caso a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia (SMS) entenda, sob uma perspectiva técnica, que a comprovação de aplicação de quantitativo de doses é indispensável para a qualificação técnica da licitante, essa comprovação deve poder ser feita através de outros meios idôneos e não somente por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Considerando que as clínicas de imunização são obrigadas a informar aos órgãos públicos de saúde as vacinas que aplicam, cabe à Secretaria Municipal de Saúde verificar como pode ser feita tal comprovação de uma maneira segura e, ao mesmo tempo, razoável (que permita uma maior competitividade).

**V - NOTIFICAR** o Município de Goiânia, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), na figura do Secretário Sr. Durval Ferreira Fonseca Pedroso, para avaliar todas as recomendações e determinações constantes desta decisão.

**VI - DETERMINAR** a abertura de processo de monitoramento (em apenso a estes autos), para acompanhar o Pregão Eletrônico nº 041/2021, em especial para avaliar a regular implementação das mudanças propostas nas determinações e recomendações efetuadas nesta decisão e inclusive no que tange à execução dos serviços contratados.

**VII - ALERTAR** o Secretário Municipal de Saúde sobre a importância de fiscalizar, de maneira rigorosa e tempestiva, a execução dos serviços licitados no Pregão Eletrônico nº 041/2021, sobretudo por serem serviços de extrema sensibilidade e importância para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, de modo que qualquer fraude, desvio ou má-execução, em um cenário de escassez de vacinas, além de prejudicar a vacinação certamente ocasionará mortes.



**VIII - ALERTAR** que a presente análise teve como foco apenas os fatos denunciados, não estando, portanto, os responsáveis eximidos de sanções provenientes das demais irregularidades que vierem a ser constatadas por meio de outros instrumentos de fiscalização deste Tribunal.

**IX - DAR** ciência da decisão aos interessados.

Pelo exposto, voto por que seja adotada a minuta do Acórdão que ora submeto a este Plenário.

Gabinete do Conselheiro Diretor da Primeira Região, em 25 de junho de 2021.

**Conselheiro Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz**  
**Relator**