



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

PROCESSO:	1593/21
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé
SUBCATEGORIA:	Representação
ASSUNTO:	Supostas ilegalidades no processo administrativo n. 762/2021, PE n. 065/2021
VRF:	R\$2.5000.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) ¹
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
RESPONSÁVEIS:	Alcino Bilac Machado , CPF n. 341.759.706-49, prefeitura municipal; Maikk Negri , CPF n. 709.923.552-49, pregoeiro
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO TÉCNICO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Versam os presentes autos acerca de representação formulada pela pessoa jurídica de direito privado denominada Carletto Gestão de Frotas Ltda. (ID 1069864), em razão de possíveis irregularidades na sessão do Pregão Eletrônico n. 065/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé.

2. O corpo técnico desta Corte manifestou-se conclusivamente sobre os fatos, nos termos do relatório técnico acostado ao ID n. 1212763.

3. Retornam, todavia, os autos a esta unidade técnica para atendimento ao item III da Decisão Monocrática n. 0123/2022-GCWCS (ID1236826), o qual será abordado no tópico seguinte.

3. ANÁLISE TÉCNICA

4. Por meio do item III da DM n. 0123/2022-GCWCS (ID1236826), o relator determinou o retorno dos autos ao controle externo para “que proceda à quantificação do dano patrimonial perscrutado neste processo de contas, uma vez que é o órgão técnico deste Tribunal que detém a expertise necessária para a realização do referido múnus público [...]”.

¹ Valor estimado da contratação (ID 1069867, pg. 28)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

5. Para devido encaminhamento técnico que ao final será proposto, em atenção à retro determinação, necessário se faz rememorar os principais atos ao longo da instrução processual.
6. Como dito, este processo originou-se de representação ofertada Carletto Gestão de Frotas Ltda. (ID 1069864), noticiando possíveis irregularidades na sessão do Pregão Eletrônico n. 065/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé.
7. Atingindo os índices de seletividade (ID 1070101), toda a documentação encartada nos autos foi submetida a análise de mérito, ocasião que, em sede análise inicial/preliminar (ID 1140376), verificou-se a ocorrência de irregularidades na condução da licitação.
8. O ponto nevrálgico apurado foi quanto à forma de cadastramento da proposta e oferecimento de lances por parte das licitantes: verificou-se que a administração conduziu a sessão tomando por base tão somente o valor da taxa de administração ao invés de considerar a taxa de administração e demais despesas, o que, conforme consignado no relatório inicial, levou a administração a contratar proposta menos vantajosa, o que por sua vez, teria provocado danos ao erário na ordem de R\$252.827,63 (duzentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e vinte e sete mil reais e sessenta e três centavos. Em razão dessa irregularidade, foi proposta a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE).
9. Ainda em sede de análise inicial, apontou-se a irregularidade de rejeição sumária de intenção de recurso.
10. O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer n. 0001/2022-GPGMPC (ID 1152560) convergiu com a conclusão da análise inicial, opinando pela conversão dos autos em TCE.
11. Submetidos os autos à apreciação do relator, foi prolatada a DM 0005/2022-GCWCS (ID 1155234), indeferindo a conversão, naquele momento, dos autos em TCE, bem como determinando a audiência dos agentes apontados como autores das irregularidades identificadas para que apresentassem razões de justificativas em face dos fatos apurados.
12. Regularmente notificados, os jurisdicionados compareceram aos autos, ofertando argumentos fáticos e jurídicos em face das irregularidades.
13. Devidamente analisados os argumentos defensivos, foi elaborado relatório técnico conclusivo, conforme arquivo acostado ao ID 1212763.
14. Na ocasião, a unidade técnica concluiu que, a despeito da confirmação de irregularidades noticiadas, não restou configurada irregularidade danosa apta a converter os autos em TCE. Em razão disso, não foi calculado valor de danos ao erário, já que a manifestação técnica conclusiva foi pela inexistência de dano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

15. Nesta oportunidade, ratificamos a conclusão do derradeiro relatório técnico, a qual fazemos expondo os argumentos que nos levaram àqueles achados.

16. Nos termos da análise inicial, o dano se configurou em razão de o pregoeiro ter levado em conta apenas a taxa de administração como valor a constar na proposta/lance. Transcrevemos abaixo, excerto do relatório inicial em que foi abordada a questão:

16. No entanto, ao estipular como valor orçado total somente o valor da taxa de administração e não o valor estimado de consumo (ID 1069867, pág.28) somado ao valor da taxa de administração, que daria o total de R\$ 2.762.845,00, prejudicou as licitantes que desejavam ofertar taxa de administração negativa, conforme possibilidade do edital.

17. Explica-se melhor: o valor de R\$ 262.845,00 (valor correspondente à taxa de administração) foi obtido ao multiplicar o valor estimado de consumo (R\$ 2.500.000,00) pela taxa de administração de 10,5138%. Assim, ao considerar apenas o valor de R\$ 262.845,00 como parâmetro de análise das propostas, impossibilitou as licitantes de ofertarem taxas negativas dentro desse valor definido no sistema, já que o sistema não aceita propostas com valores negativos para o critério adotado no certame (menor preço por lote), conforme informação repassada pela empresa Licitanet por e-mail:

Figura 2 – Comunicação por e-mail com a empresa Licitanet.

(...)

18. Ao analisar as propostas escritas da empresa vencedora e da representante, percebe-se que a empresa vencedora ofertou taxa positiva e a representante ofertou taxa negativa de administração, veja-se:

Figura 3 – Proposta da empresa vencedora - C.V. Moreira EIRELI.

Item	Descrição	Und	Qtd	Taxa de Administração	Valor Total
01	Contratação de prestação de serviços de gerenciamento e controle da aquisição de SERVIÇOS/PEÇAS/ACESSÓRIOS, por meio de cartão magnético ou micro processado (chip), junto à rede de estabelecimentos credenciados, conforme especificações contidas no Termo de Referência	Und	01	--	RS 2.500.000,00
Sub Total					RS 2.500.000,00
02	Taxa de administração	%	01	7,465 %	186.500,00

Fonte: ID 1069867, pág.57.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

Figura 4 – Proposta da representante - Carletto Gestão de Frotas LTDA.

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANT.	VALOR TOTAL ESTIMADO
01	Contratação de empresa especializada na implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores deste Município em rede de estabelecimentos especializados e credenciados para a aquisição de peças, acessórios e para contratação de serviços de oficina mecânica em geral, compreendendo: implantação de sistema (software) de gerenciamento integrado, treinamento de pessoal e fornecimento de todos os demais equipamentos necessários à sua operação, relatórios gerenciais de controle das despesas de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota Município de São Francisco do Guaporé/RO.	UNID	01	R\$ 2.500.000,00
	Taxa de Administração	-12,10%		R\$ 2.197.500,00
VALOR TOTAL DA PROPOSTA: R\$ 2.197.500,00 (dois milhões, cento e noventa e sete mil e quinhentos reais)				

Fonte: ID 1069867, pág.61.

19. Assim, percebe-se claramente que a proposta da empresa Carletto Gestão de Frotas LTDA. é mais vantajosa para a administração pública do que a proposta da C.V. Moreira EIRELI, visto que, ao considerar o consumo estimado somado à taxa de administração (no caso a taxa de administração negativa atuará como se fosse um desconto), a proposta da representante é mais vantajosa que a da vencedora em **R\$ 489.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil reais), valor correspondente ao potencial dano ao erário causado em razão da escolha de proposta menos vantajosa pela administração pública, violando o art. 3 da Lei 8.666/93, bem como o art. 4, incisos VII e X da Lei 10.520/2002.**

17. Em seguida, são realizados os cálculos do dano experimentado pela administração municipal em decorrência de todo esse imbróglio, totalizando a quantia R\$252.827,63 (duzentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e vinte e sete reais e sessenta e três centavos), **relativos a despesas pagas até 03/12/2021** (ID 1140376, págs. 6-8).

18. Como dito, foi proposta a conversão dos autos em TCE. Todavia, antes disso, o relator determinou a notificação dos agentes identificados como responsáveis pela irregularidade para, querendo, apresentarem justificativas.

19. Apresentadas as justificativas, elas foram acolhidas em parte, conforme relatório acostado ao ID 1212763.

20. Para o que interessa neste momento, a unidade concluiu que não há que se falar em dano com base em expectativas, possibilidades, nos seguintes termos:

67. A defesa assevera que não houve o prejuízo narrado no parecer ministerial, quando apresentou quadro comparando a proposta vencedora, da empresa CV Moreira, de R\$186.500,00, contra a proposta apresentada pelo representante, empresa Carletto, R\$2.197.500,00.

68. A esse respeito, assevera a defesa que **não pode haver prejuízo baseado em meras expectativas**, pois, tratam-se de possibilidades e não de fatos. (destacamos)

69. A discussão quanto a existência ou não de prejuízos reclama a imersão em alguns conceitos, sobre os quais passamos a discorrer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

70. Nas licitações da modalidade pregão, na sua forma eletrônica, o preço proposto pelo licitante passa a ser válido depois do julgamento, pelo pregoeiro, da adequabilidade da proposta com os requisitos do edital (item 10.3 e 10.16 do edital – ID 1069696, p. 6/7).

71. Somente os preços válidos, ou seja, somente as propostas que atendam aos requisitos do edital, serão admitidas e seguirão para a fase de lances. Nessa etapa, a de lances, serão ofertadas novas e sucessivas propostas até a obtenção da melhor proposta (menor preço).

72. Caso o menor preço não tenha sido ofertado por uma ME ou EPP, o pregoeiro se obriga verificar a ocorrência ou não de empate ficto (art. 44 da Lei Complementar n. 123/2006). Ocorrendo este, suceder-se-ão os procedimentos para o desempate e, ao final, teremos o menor preço do certame.

73. Ter apresentado o menor preço depois da fase de lances no pregão não garante a contratação do fornecedor. Até este momento, há uma expectativa de direito pendente de condição para sua validade, ou seja, pendente da habilitação do licitante.

74. Sendo inabilitada a empresa, a administração não celebrará contrato com ela e convocará o licitante classificado em 2º lugar para apresentar seus documentos de habilitação e assim, sucessivamente até a obtenção do melhor preço habilitado. (...)

76. Somente depois de escolhido o melhor preço e da habilitação da empresa, teremos um vencedor, ou seja, um preço que pode ser contratado pela administração ou, na forma do art. 15, V, da Lei n. 8.666/93, ut infra, um preço que possa servir de balizamento para uma eventual contratação: (...) (Destacamos)

77. *In casu*, assiste razão à defesa, haja vista que o ventilado prejuízo foi calculado com base no preço ofertado na licitação pela empresa Carletto (ID 1140376, p. 8, parágrafo 19), o qual não se constituía em preço válido para contratação ou para balizamento, portanto, falsa a premissa, falso também será o resultado.

78. Isso posto, entendemos que a alegação da defesa, de que “não pode haver prejuízo baseado em meras expectativas”, deva ser acolhida para sanear, em parte, o item III da DM n. 005/2022-GCWCS (ID 1155234), relativa aos itens 5.1”a” e 5.2”a” do relatório técnico (ID 1140376)

21. A proposta da empresa Carleto Gestão de Frotas Ltda., apresentada no pleito licitatório **somente passa a ser preço válido depois da habilitação do licitante**, quando, então, poderá ser utilizado como balizamento de mercado, antes, contudo, é mera expectativa e não pode servir de base para o cálculo de eventual sobrepreço ou superfaturamento de preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

22. É bem verdade que a representante, no caso Carleto Gestão de Frotas Ltda., foi indevidamente eliminada do certame, conforme amplamente debatido nos autos, e por conta disso, quem deu causa à irregularidade deve ser responsabilizado.
23. Ocorre que para sustentar a ocorrência de dano, parte-se do pressuposto de que a representante seria ao final contratada. Veja-se, então, que o dano estaria ancorado numa presunção: por apresentar o menor preço na fase de lances, ela seria contratada.
24. A rigor não se trata nem de presunção. A classificação em primeiro lugar na fase de lances não conduz à presunção (nem mesmo relativa) de que será habilitada. A classificação em primeiro lugar na etapa de lances dá à licitante o direito de ser convocada a comprovar atendimento aos requisitos de habilitação.
25. Proposta mais vantajosa para administração, na modalidade pregão, é a conjugação do menor preço (critério de julgamento) com atendimento aos requisitos de habilitação. Só assim, tem-se a melhor proposta.
26. Menor preço na fase de lances não conduz automaticamente a ser declarado vencedor do certame. Ainda que determinada licitante tenha vencido a fase de lances, se ela não atender aos critérios de habilitação ela será inabilitada e a próxima licitante, será convocada. Esta, se atendidos os requisitos de edital, será a vencedora do certame, mesmo com preço maior do que a licitante anterior.
27. Resta claro nos autos que a representante não ingressou na fase de habilitação, ocasião em que teria oportunidade de comprovar atendimento aos requisitos de habilitação, por erro da administração. Pelo erro, como dito, o agente responsável deve ser sancionado. Todavia, não há como sustentar dano a partir de uma possibilidade ou mesmo presunção de que ela seria vencedora (não há elementos comprovando isso) e, em seguida, contratada pela administração.
28. Assim, à luz de toda documentação encartada nos autos e divergindo respeitosamente de manifestações em sentido contrário, concluímos não haver elementos concretos para afirmar a ocorrência de dano ao erário, que acarretaria a conversão dos autos em TCE.
29. Entrementes, caso o relator entenda de forma diversa, o dano é calculado a partir da **diferença entre o valor contratado** da empresa C. V. Moreira **e o menor preço não habilitado**, oferecido pela empresa Carleto Gestão de Frotas Ltda., que, conforme cálculos realizados durante análise inicial, pode chegar até **R\$ 489.000,00** (quatrocentos e oitenta e nove mil reais).

EMPRESA	PROPOSTA NA SESSÃO
CV MOREIRA	² R\$ 2.686.500,00

² A empresa não lançou o valor total no sistema, por isso, somamos o valor da taxa de administração positiva ofertada, R\$186.500,00, com o valor estimado do objeto R\$2.500.000,00, obtendo o valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

CARLETTO	R\$ 2.197.500,00
VALOR CONTRATO À MAIOR	R\$ 489.000,00

30. Desse montante, foram pagos até o dia 03/12/2021, o valor de **R\$ 252.287,63** que estão devidamente documentados e explicado nos autos (ID 1140376, págs. 6-8).

31. Em pesquisa realizada no portal da transparência do município, verificamos que entre o dia 04/12/2021 e a atual data (07/11/2022), foram pagos ao fornecedor C. V. Moreira, o valor de **R\$52.871,09** (cinquenta e dois mil, oitocentos e setenta e um reais e nove centavos) a título de taxa de administração positiva, e **R\$137.624,64** (cento e trinta e sete mil, seiscentos e vinte e quatro reais e sessenta e quatro centavos) relativos ao percentual de 12,1% de desconto não obtido pela municipalidade em face da desclassificação indevida da empresa Carleto Gestão de Frotas Ltda. (ID 1290824).

32. Assim, o total a ser considerado numa eventual conversão dos autos em TCE é de **R\$442.783,36** (quatrocentos e quarenta e dois mil, setecentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos).

33. Conforme narrado no subitem 3.1.3 do relatório técnico ID 1212763, págs. 7-11, parágrafos 40/58), o Pregoeiro Municipal, Senhor Maikk Negri, foi quem praticou o ato que resultou na diferença supracitada (desclassificação indevida de proposta), portanto, caso o relator entenda pela existência de danos ao erário, a responsabilidade deve recair sobre este servidor.

4. CONCLUSÃO

34. Encerrada a análise, ratificando manifestação técnica anterior (ID 1212763), concluímos pela procedência parcial da representação e, pela ilegalidade do edital do pregão eletrônico n. 65/2021 da prefeitura municipal de São Francisco do Guaporé/RO, em face das seguintes ilegalidades remanescentes.

4.1 De responsabilidade do Senhor Maikk Negri, pregoeiro, CPF: 709.923.552-49, por:

a. **Lançar licitação de forma inadequada e escolher proposta menos vantajosa** para a administração, em desacordo com o art. 3º e o art. 41 da Lei 8.666/93 e o art. 4º, incisos VII e X da Lei 10.520/2002 (relato nos parágrafos n. 41/86);

b. **Rejeitar intenção de recurso** da empresa Carleto Gestão de Frotas Ltda., sem oportunizar-lhe o contraditório e a ampla defesa, em desacordo com os arts. 2º, § 1º, e 4, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002 (relato nos parágrafos n. 87/97).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

final da proposta, que é R\$2.686.500,00 correspondente a uma taxa de administração positiva, na ordem de 7,46%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

- a. **Reiterar** as propostas do relatório técnico de ID 1212763;
- b. Caso o relator diverja da manifestação técnica, concluindo pela conversão dos autos em TCE, **considerar** como dano a quantia de **R\$442.783,36** (quatrocentos e quarenta e dois mil, setecentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos), conforme abordado no tópico 3 deste relatório.

Porto Velho, 07 de novembro de 2022.

Flávio Cioffi Júnior
Técnico de Controle Externo – Matrícula 178

Supervisionado

Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo
Coordenador – Portaria 447/2020

Em, 9 de Novembro de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 9 de Novembro de 2022



FLÁVIO CIOFFI JUNIOR
Mat. 178
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO