



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

**PARECER N. : 0090/2021-GPGMPC**

**PROCESSO:** 2068/2020-TCERO  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO - POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO N. 430/2020/SUPEL/RO  
**UNIDADE:** DEPARTAMENTO DE ESTRADAS, RODAGENS, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE RONDÔNIA - DER/RO  
**REPRESENTANTE:** PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA  
**RESPONSÁVEIS:** ERASMO MEIRELES E SÁ - PRESIDENTE-SUBSTITUTO DO FITHA; MÁRCIO ROGÉRIO GABRIEL - SUPERINTENDENTE DA SUPEL; JADER CHAPLIN BERNARDO DE OLIVEIRA - PREGOEIRO DA EQUIPE ZETA/SUPEL-RO  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Trata-se de representação com pedido de tutela inibitória, ofertada pela Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda, na qual noticia algumas irregularidades no edital de licitação do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações - SUPEL, tendo por objeto a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento e controle da manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de peças, acessórios genuínos ou originais de reposição e transporte por guincho, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota, por meio de internet, através de rede de estabelecimentos credenciados, mediante a utilização de sistema informatizado e de recursos tecnológicos para atender a frota oficial automotiva e os equipamentos pesados do Fundo para Infraestrutura de Transportes Habitação - FITHA/DER-RO e dos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

*veículos com autorização de uso*”, com valor estimado de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

Na exordial, em apertada síntese, foram aduzidas as seguintes irregularidades: i) utilização de critério de julgamento não previsto em lei; ii) vedação à oferta de taxa administrativa negativa (Cláusula 7.4 do edital); iii) inexistência de cláusula editalícia exigindo a apresentação do balanço patrimonial, para fins de qualificação econômico-financeira, na forma do art. 27 c/c art. 31, inciso I, ambos, da Lei n. 8.666/93 (Cláusula 13.7); iv) suposta interferência irregular da Administração Pública no direito privado, estabelecida entre a empresa gestora e seus estabelecimentos credenciados que irão compor a sua rede (Cláusulas 15.58 e 15.58.1 do anexo I – Termo de Referência); v) prazo exíguo para manutenções/reparos necessários nos veículos (Cláusula 7.5 do anexo I – Termo de Referência); vi) diminuto prazo para a elaboração de orçamento (Cláusulas 17.16 e 17.16.1 do anexo I – Termo de Referência).

Ao final, face ao exposto, a representante requereu, liminarmente, a suspensão do procedimento licitatório impugnado e, no mérito, que a representação seja julgada procedente.

Após a conclusão, exarada no relatório de seletividade confeccionado pela SGCE (ID 927120), pela existência dos requisitos mínimos necessários à seleção da documentação para realização de ação de controle (representação), os autos foram remetidos ao gabinete do Conselheiro relator, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, que, por meio da Decisão Monocrática n. 0092/2020-GWCSC (ID 930512), expediu decisão interlocutória nos seguintes termos:

(...).III – DISPOSITIVO

Ante o exposto e pelos fundamentos articulados em linhas precedentes, DECIDO:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - DETERMINAR o regular processamento dos presentes autos como Representação, uma vez que restaram caracterizados os requisitos relativos à seletividade das ações de controle, à luz da relevância, risco, oportunidade e materialidade, estatuídas na Resolução n. 291/2019/TCE-RO, conforme bem opinou a Unidade Técnica (ID 927120);

II - CONHECER a presente Representação (ID 927033), formulada pela pessoa jurídica de direito privado PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ n. 05.340.639/0001-30, representada por seu Sócio Proprietário, Senhor JOÃO MÁRCIO OLIVEIRA FERREIRA, CPF n. 186.425.208-17, uma vez que preenchidos restaram os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada, na forma do preceptivo entabulado no art. 113, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, e art. 52-A, inciso VII, da LC n. 154, 1996, c/c art. 82-A, inciso VII, do RITC;

III - CONSIDERAR PREJUDICADO o pedido de concessão de Tutela Inibitória Antecipatória, para o fim de se suspender o EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N. 430/2020/SUPEL/RO, por não se visualizar presente, na espécie, o requisito autorizativo da medida de urgência, relativo ao fundado receio de ineficácia da tutela definitiva (*periculum in mora*), conforme exige a norma inserta no art. 3-A da LC n. 154, de 1996 (com redação dada pela LC n. 806, de 2014) c/c art. 108-A do RITC, tendo em vista que o mencionado processo licitatório já se encontra suspenso, *sine die*, conforme Aviso de Suspensão, datado de 12 de agosto de 2020, disponibilizado no sítio eletrônico da SUPEL e no DIOF de 12 de agosto de 2020, ed. 156, pg. 41, subscrito pelo Senhor JÁDER CHAPLIN B. OLIVEIRA, Pregoeiro da Equipe ZETA/SUPEL/RO, Mat. 300130075; (Precedentes: DECISÃO MONOCRÁTICA N. 198/2018/GCWCS - ID 636331 da Documentação Protocolar n. 7.581/2018/TCE-RO - e DECISÃO MONOCRÁTICA N. 234/2018/GCWCS - ID 653185 da Documentação Protocolar n. 8.545/2018/TCE-RO).

Na sequência, o feito fora encaminhado para o corpo técnico que, em relatório de análise técnica preliminar (ID 948515), chegou às conclusões abaixo reproduzidas, *verbis*:

#### 4. CONCLUSÃO

113. Encerrada a presente análise, constatou-se a existência das seguintes irregularidades:

4.1 De responsabilidade dos Senhores Márcio Rogério Gabriel, CPF n. 302.479.422-00, Superintendente da SUPEL e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, CPF n. 813.988.752-87, Pregoeiro da Equipe Zeta/SUPEL-RO, por:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a) estabelecerem como critério único de julgamento das propostas dos licitantes a menor taxa de administração, que representa percentual insignificante dos custos do contratado, deixando de pôr em disputa a maior parte do valor do contrato que refere-se ao preço das peças e mão-de-obra, em afronta ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência), c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa), conforme análise no tópico 3.1 deste relatório;

b) não exigirem a documentação relativa à qualificação econômico financeira, mormente, o balanço patrimonial, em atendimento ao artigo 31, da Lei Federal n. 8.666/93, conforme análise no tópico 3.3 deste relatório;

4.2. De reponsabilidade dos Senhores Elias Rezende de Oliveira, CPF n.497.642.922-91, presidente do FITHA27 e Odair José da Silva, coordenador de logística do DER/RO, CPF n. 955.625.082-49, agentes responsáveis pela elaboração e/ou aprovação do termo de referência, por:

a) não preverem a aceitabilidade de taxa zero ou negativa no termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, violando o art. 3º, §1º, I da Lei n. 8666/93, bem como jurisprudência do Tribunal de Contas de Rondônia, conforme análise no tópico 3.2 deste relatório;

b) terem inserido, nos subitens 15.58 e 15.58.1 do termo de referência do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, exigências conflitantes com as disposições do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, por carecerem de amparo legal, por não guardarem pertinência com o objeto contratado e, ainda, por interferirem na relação jurídico-contratual de terceiros regidos pela lei civil, conforme análise no tópico 3.4 deste relatório.

### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

5.1. Manter a suspensão do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, em razão das irregularidades descritas na conclusão deste relatório;

5.2. Determinar a audiência dos agentes elencados na seção 4 deste relatório, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução Administrativa nº 5/TCER-96 (Regimento Interno), para que, no prazo legal, apresentem, querendo, razões de justificativas, as quais poderão ser instruídas com documentos capazes de afastar as irregularidades apontadas;

5.3. Determinar aos agentes elencados na seção 4 deste relatório para que aperfeiçoem o ato convocatório do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, no seguinte sentido:

a) Inserir, no edital e no termo de referência, outros critérios de julgamento, além do percentual de taxa de administração, que sejam mais adequados ao objeto do certame, em atenção ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência), c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa);



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) Inserir, no edital de licitação, previsão de aceitabilidade de taxa zero ou negativa, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas;

c) Inserir exigência de documentação relativa à qualificação econômico financeira, mormente, o balanço patrimonial, em atendimento ao artigo 31, da Lei Federal n. 8.666/93;

d) Retirar do termo de referência os subitens 15.58 e 15.58.1, por infringirem as disposições do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93.

5.4. Orientar aos responsáveis elencados na seção 4 deste relatório para que reavaliem os prazos de apresentação de orçamento pela gerenciadora e de execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos, conforme alertado no tópico 3.5 deste relatório.

Em seguida, o Conselheiro relator, por meio de Despacho (ID 956867), determinou à SGCE que procedesse, dentro de sua autonomia funcional, “à realização do aperfeiçoamento técnico-jurídico e processual acerca da descrição e individualização pormenorizada de cada conduta dos agentes públicos tidos como responsáveis, por essa laboriosa SGCE, com a indicação, se houver, do respectivo nexo de causalidade faceado com as hipóteses dos ilícitos administrativos irrogados aos referenciados agentes públicos”.

Em nova manifestação, cumprindo a supracitada determinação, o corpo técnico, por meio de relatório de complementação de instrução (ID 959288), apresentou as seguintes conclusões e encaminhamentos:

### 3. CONCLUSÃO

30. Encerrada a presente análise técnica complementar, reitera-se a existência das seguintes irregularidades e responsabilidades já mencionadas no relatório inicial de ID 948515:

3.1. De responsabilidade dos Senhores Márcio Rogério Gabriel, CPF n. 302.479.422-00, superintendente da SUPEL, e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, CPF n. 813.988.752-87, pregoeiro da equipe Zeta/SUPEL-RO, por:

a) estabelecerem, no edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, como critério único de julgamento das propostas dos licitantes a menor taxa de administração, que representa percentual insignificante dos custos do contratado,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

deixando de pôr em disputa a maior parte do valor do contrato, que se refere ao preço das peças e mão de obra, em afronta ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência) c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa), conforme análise no tópico 3.1 do relatório inicial de ID 948515;

b) não exigirem, no edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, documentação relativa à qualificação econômico-financeira, mormente, o balanço patrimonial, em atendimento ao artigo 31, da Lei Federal n. 8.666/93, conforme análise no tópico 3.3 do relatório inicial de ID 948515;

3.2. De reponsabilidade dos Senhores Elias Rezende de Oliveira, CPF n.497.642.922-91, presidente do FITHA, e Odair José da Silva, coordenador de logística do DER/RO, CPF n. 955.625.082-49, agentes responsáveis pela elaboração e/ou aprovação do termo de referência, por:

a) não preverem, no termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, a aceitabilidade de taxa zero ou negativa, violando o art. 3º, §1º, I da Lei n. 8666/93, bem como jurisprudência do Tribunal de Contas de Rondônia, conforme análise no tópico 3.2 do relatório inicial de ID 948515;

b) terem inserido, nos subitens 15.58 e 15.58.1 do termo de referência do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, exigências conflitantes com as disposições do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, por carecerem de amparo legal, por não guardarem pertinência com o objeto contratado e, ainda, por interferirem na relação jurídico-contratual de terceiros regidos pela lei civil, conforme análise no tópico 3.4 do relatório inicial de ID 948515.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a. Manter a suspensão do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, em razão das irregularidades descritas na conclusão deste relatório;

b. Determinar a audiência dos agentes elencados na seção 3 deste relatório, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução Administrativa nº 5/TCER-96 (Regimento Interno), para que, no prazo legal, apresentem, querendo, razões de justificativas, as quais poderão ser instruídas com documentos capazes de afastar as irregularidades apontadas;

c. Determinar aos agentes elencados na seção 3 deste relatório para que aperfeiçoem o ato convocatório do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, no seguinte sentido:

c.1. Inserir, no edital e no termo de referência, outros critérios de julgamento, além do percentual de taxa de administração, que sejam mais adequados ao objeto do certame, em atenção ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência), c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa);

c.2. Inserir, no edital de licitação, previsão de aceitabilidade de taxa zero ou negativa, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c.3. Inserir exigência de documentação relativa à qualificação econômico financeira, mormente, o balanço patrimonial, em atendimento ao artigo 31, da Lei Federal n. 8.666/93;

c.4. Retirar do termo de referência os subitens 15.58 e 15.58.1, por infringirem as disposições do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93.

d. Orientar aos responsáveis elencados na seção 3 deste relatório para que reavaliem os prazos de apresentação de orçamento pela gerenciadora e de execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos, conforme alertado no tópico 3.5 do relatório inicial de ID 948515.

Após, por meio do Despacho (ID 959895), o Conselheiro relator encaminhou os autos para manifestação deste órgão ministerial que, na forma do Parecer n. 249/2020-GPGMPC (ID 963547), convergiu com as conclusões do corpo técnico, à exceção da necessidade de chamamento dos responsáveis para apresentação de justificativas quanto à suscitada irrazoabilidade dos prazos previstos para a manutenção/repares necessários aos veículos e para elaboração do orçamento.

Na sequência, por meio da DM 152/20-GCWCS (ID 972738), foi determinada a audiência dos responsáveis, os quais, após regularmente intimados, apresentaram suas manifestações tempestivamente (Certidão de ID 997968).

Posteriormente, os autos foram encaminhados ao corpo técnico que expediu relatório de análise de defesa (ID 1021175) cujo teor resultou na proposta de encaminhamento abaixo colacionada, *verbis*:

### 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

6.1 Julgar parcialmente procedentes as presentes representações (processos 2068/20 e 2410/20-Apenso), uma vez que restaram configuradas as irregularidades indicadas na conclusão deste relatório;

6.2 Determinar a anulação da fase externa do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO.

6.3 Determinar aos senhores Elias Rezende de Oliveira, CPF 497.642.922-91, presidente do FITHA; Odair José da Silva, CPF 955.625.082.49, coordenador de logística;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, CPF n 813.988.752-87, pregoeiro da Equipe Zeta/SUPEL-RO, que realizem, na esfera de suas respectivas competências, as modificações no ato convocatório do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, indicadas na conclusão deste relatório;

6.4 Autorizar o regular prosseguimento do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, após a realização das modificações e republicação do edital;

6.5 Afastar a responsabilidade dos senhores Elias Rezende de Oliveira, CPF 497.642.922-91; Odair José da Silva, CPF 955.625.082.49; Márcio Rogério Gabriel, CPF 302.479.422-00 e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, CPF n 813.988.752-87, bem como, excluir do polo passivo da demanda o senhor Erasmo Meireles e Sá, CPF 769.509.567-20 pelas razões expostas nos itens 3 e 4 deste relatório; ou subsidiariamente;

6.6 Julgar parcialmente procedentes as presentes representações (processos 2068/20 e 2410/20-Apenso), uma vez que restaram configuradas as irregularidades indicadas na conclusão deste relatório;

6.7 Autorizar o prosseguimento dos demais atos relativos ao certame (adjudicação, homologação, contratação), nos termos das considerações constantes na parte final da conclusão deste relatório (parágrafos 85 a 87);

6.8 Determinar aos gestores do DER/FITHA que incluam, nas próximas licitações com o mesmo objeto, outros critérios de julgamento, além do percentual de taxa de administração, em atenção ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência), c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa);

6.9 Afastar a responsabilidade dos senhores Elias Rezende de Oliveira, CPF 497.642.922-91; Odair José da Silva, CPF 955.625.082.49; Márcio Rogério Gabriel, CPF 302.479.422-00 e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, CPF n 813.988.752-87, bem como, excluir do polo passivo da demanda o senhor Erasmo Meireles e Sá, CPF 769.509.567-20 pelas razões expostas nos itens 3 e 4 deste relatório.

Em seguida, por meio de despacho (ID 1022775), o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra encaminhou o feito para este órgão ministerial, na forma regimentalmente prevista.

É o relatório.

### 1) DA ADMISSIBILIDADE



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conforme já consignado por este órgão ministerial, no bojo do Parecer n. 249/2020-GPGMPC (ID 963547), verificam-se atendidos os requisitos exigidos para a espécie, merecendo, portanto, a representação ser conhecida.

### 2) DO MÉRITO

Preambularmente, para melhor compreensão da contenda cumpre transcrever o histórico do procedimento licitatório em exame, feito pela unidade técnica, no relatório de análise de defesa, *verbis*:

#### 3.1. Do histórico da licitação

14. Para melhor compreensão desta análise, se faz necessário apresentar os acontecimentos mais relevantes do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, processo administrativo n. 0009.131194/2020-66.

15. O aviso da licitação foi publicado pela primeira vez no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 143, disponibilizado em 24/07/2020, com sessão de abertura prevista para o dia 13/08/2020, às 09h30min.

16. Todavia, considerando modificações nas especificações técnicas do objeto por parte do órgão de origem e a necessidade de atualização nas cotações, ainda não concluídas à época, a licitação foi suspensa sine die pela equipe da SUPEL, conforme aviso de suspensão de licitação publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 147, publicado no dia 30/07/2020.

17. Nesse interim, foram analisadas algumas impugnações de potenciais licitantes, e em seguida, foi dado continuidade ao certame com a republicação do edital e seu adendo modificador n. 01/2020.

18. Novamente o certame foi suspenso pela SUPEL, tendo em vista que havia pedidos de impugnação enviados ao DER e não respondido em tempo hábil para a formulação de respostas e publicações, bem como para a realização da sessão de abertura, conforme aviso de suspensão de licitação publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 156, publicado no dia 12/08/2020.

19. Em seguida, o Edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO foi republicado com adendo modificador n. 02/2020, com as seguintes alterações relevantes para o deslinde destes autos:

1) Exclusão dos itens 15.58 e 15.58.1 do Termo de Referência.

2) O item 15.59 do Termo de Referência passou-se a ser 15.58 com a seguinte redação:

“Realizar cadastro no sistema SEI, bem como manter suas informações atualizadas até o término de suas obrigações”.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3) A inclusão de demonstração de balanço patrimonial nos seguintes termos:

“Balanço Patrimonial, referente ao último exercício social, ou o Balanço de Abertura, caso a licitante tenha sido constituída em menos de um ano, devidamente autenticado ou registrado na Junta Comercial do Estado, para que o(a) Pregoeiro(a) possa aferir se esta possui Patrimônio Líquido (licitantes constituídas há mais de um ano) ou Capital Social (licitantes constituídas há menos de um ano), de 10% (dez por cento) do valor estimado do item que o licitante estiver participando”.

Por fim, o prazo de abertura do certame fica agendado para o dia 14 de setembro de 2020, às 09:00h (horário de Brasília - DF).

20. Em seguida, houve publicação do adendo esclarecedor n. 01/2020, no qual informou que a sessão de abertura iria ocorrer 09 de setembro de 2020, às 09:00h (e não no dia 14 de setembro como anteriormente informado).

21. O aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 165, publicado no dia 25/08/2020.

22. Assim, no dia 09/09/2020 foi realizada a sessão do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, conforme ata juntada no ID 979591, págs. 30/37, sendo os licitantes melhores classificados declarados vencedores dos respectivos itens e concedido o prazo recursal previsto na legislação de regência.

23. Por fim, a DM 110/2020-GCWCS (ID 938984 do Processo n. 2.410/2020/TCE-RO), determinou a suspensão do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, não podendo ser praticado quaisquer atos supervenientes até ulterior deliberação desta Corte.

Replicadas as devidas considerações, de forma a ilustrar o contexto fático que circunda o presente caso, cabe avaliar as questões de mérito propriamente ditas.

De início, cumpre registrar que o Senhor Erasmo Meireles e Sá, por meio de justificativa (ID 997504), afirmou que o termo de referência que originou o edital do pregão eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, fora expedido na data de 10.07.2020 e subscrito pelos Senhor Eder André Fernandes Dias e Odair José da Silva, acrescentando que atuou como Diretor Geral do DER/RO somente entre 01.01.2019 e 21.05.2020, e que atualmente é Secretário de Estado de Obras e Serviços Públicos - SEOSP/RO.

De fato, quando da elaboração do termo de referência ora impugnado, no dia 10.07.2020, o Senhor Erasmo Meireles e Sá já havia sido



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

exonerado do cargo de Diretor Geral do DER (ID 997508, pág. 3), não havendo o que se falar, conseqüentemente, em sua responsabilização pelas irregularidades em exame.

No que tange ao item 7.2 do Edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, fora pontuado que a estipulação da menor taxa de administração como critério de escolha em licitação do tipo “menor preço”, favorece valores ocultos, na medida em que a vantagem dada pela menor taxa de administração pode ser facilmente compensada por preços desproporcionais tanto das peças quanto da mão de obra empregadas no serviço de manutenção de frota, não sendo a melhor opção sob a perspectiva da eficiência administrativa.

A respeito do tema os Senhores Elias Rezende de Oliveira e Odair José da Silva informam, em petição conjunta (ID 1000015), que foi inserido nos itens 20, 20.1 e 20.1.1 do termo de referência, o que segue:

20. DO CRITÉRIO PARA A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA DO OBJETO  
20.1. A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração deverá ser realizada observando-se o critério de MENOR PREÇO, a saber:  
20.1.1. Taxa de Administração pela prestação de serviços de gerenciamento e controle da manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de peças, acessórios genuínos ou originais de reposição e transporte por guincho, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota, por meio de internet, através de rede de estabelecimentos credenciados, mediante a utilização de sistema informatizado e de recursos tecnológicos para atender a frota de veículos e equipamentos pesados do CONTRATANTE.

Os Senhores Márcio Rogério Gabriel e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, em justificativa conjunta (ID 979591), não abordaram o tema em pauta, limitando-se a tecer considerações acerca da admissibilidade da oferta de taxa de administração igual ou inferior a zero pelos licitantes, tema que será abordado em momento oportuno, porém não se confunde com a temática ora analisada.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Analizando os argumentos trazidos, pelos justificantes, ao feito, a unidade técnica, no relatório de análise de defesa (ID 1021175), teceu as seguintes considerações, *in verbis*:

62. Como se observa, o critério de julgamento continua sendo o menor preço (agora sendo aceito zero ou negativo) da taxa de administração, e tão somente isso.

63. Como abordado no RT inicial, no Parecer n 0355/2018-GPGMPC (ID 675608 - Processo n. 1219/2018-TCE-RO), a Exa. Procuradora Yvonete Fontinelle de Mello entendeu que a adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”, em certame cujo objeto seja gerenciamento de frota, se encontra ultrapassado, devendo ser substituído por outro que garanta a vantajosidade da disputa.

64. Dessa forma, a adoção da menor taxa de administração como único critério de julgamento das propostas pode trazer sérios riscos à preservação da vantajosidade da disputa, uma vez que no caso em concreto os itens que efetivamente compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão-de-obra, no total estimado de R\$ 20.000.000,00, não estão sendo contemplados.

65. É bem verdade que não há como desconsiderar que esse critério é adotado em larga escala por outros órgãos da administração pública estadual, e em outras ocasiões, esta Corte de Contas considerou legal edital de licitação com mesmo critério de julgamento, a exemplo dos editais n. 520/13/Sugespe (Processo n. 3384/13/TCERO) e n. 649/14/FITHA (Processo n. 4070/14/TCERO).

66. No citado Processo n. 1219/2018-TCE-RO, foi prolatado o Acórdão APLTC 00214/19, onde foi considerado legal a utilização da taxa de administração como único critério de julgamento, sendo relatado ainda:

No entanto o Parquet de Contas trouxe à baila questão quanto ao critério de julgamento das propostas. Entende o MPC que o critério de avaliação da menor taxa de administração é impróprio para os fins aos quais se destina, não devendo ser mais utilizado uma vez que deixa de pôr em disputa a maior parte do valor do contrato que se refere ao preço das peças e mão-de-obra, bem como ausência de justificativa econômica para a migração do método tradicional de abastecimento e manutenção dos veículos da municipalidade, mediante contratação com os prestadores desses serviços (terceirização), para o sistema de gerenciamento de frota, mediante a contratação de rede credenciada para prestação dos serviços (quarteirização), com o pagamento de taxa de administração.

No que concerne ao critério de avaliação da menor taxa de administração deixando de pôr em disputa a maior parte do valor do contrato que se refere ao preço das peças e mão-de-obra, tem-se que, neste ponto já houve manifestação desta relatoria quanto ao afastamento da irregularidade.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Resta claro que o que está sendo licitado é o sistema para gerenciamento de frota sendo que a jurisprudência desta Corte é no sentido de aceitação de tal metodologia. Afere-se que o maior desconto sobre a taxa de administração tem sido o critério de julgamento em licitações para contratação de empresa de gerenciamento de frota promovidas pelos órgãos estaduais e municipais, sendo que em outras ocasiões esta Corte de Contas considerou legal edital de licitação com mesmo critério de julgamento (Processo nº 03384/13/TCE-RO, Processo nº 4070/14/TCERO, Processo nº 02471/13/TCE-RO, Processo nº 03989/17/TCE-RO), dessa forma, tal como entendeu a Unidade Instrutiva, não há ilegalidade a ser perseguida.

67. Certo é que o reconhecimento da legalidade desse critério em ocasiões pretéritas e a verificação de que a metodologia seja vantajosa não impede, contudo, que a Administração Pública evolua no aprimoramento da licitação, tal como outras unidades da federação têm feito

68. Dessa forma, esta unidade técnica comunga com o entendimento de que o “interesse público e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração estão presentes quando a disputa ocorre sobre os itens de maior valor significativo do contrato, neste caso, sobre o preço das peças e serviços, o que torna o critério de avaliação da menor taxa de administração impróprio para os fins aos quais se destina, devendo não mais ser utilizado” (Parecer n. 0355/2018-GPGMPC (ID 675608 -Processo n. 1219/2018-TCE-RO).

69. No caso concreto, já expomos acima o entendimento de que a fase externa do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO deve ser anulada com o retorno do procedimento à sua fase interna, para que seja efetuada as correções apontadas neste relatório técnico, surgindo então uma oportunidade para aprimoramento da licitação naquele sentido (identificação de outros critérios além do percentual de taxa de administração). Aliás, a defesa dos gestores do DER/FITHA vai nesse sentido.

70. Vale destacar, conforme informado na defesa, que o serviço pretendido está sendo prestado através de contratação direta por emergência, através do processo n. 0009.088441/2020-05 (ID 979591, pág. 98), ou seja, a situação indesejável de contratação direta já está ocorrendo.

71. Dessa forma, considerando que o critério de julgamento adotado para definição do licitante vencedor compromete qualquer avaliação quanto à vantajosidade, e a futura contratação originada do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO tem o potencial de durar até 60 meses, entendemos que é imprescindível que o DER adequue o termo de referência e edital, no sentido de incluir outros critérios, além do percentual de taxa de administração.

Não obstante o corpo instrutivo tenha reconhecido a falha atinente ao critério de julgamento de propostas adotado no certame, no que tange à



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

responsabilização dos agentes envolvidos foram feitas as considerações a seguir reproduzidas, *verbis*:

79. Ainda que algumas irregularidades tenham sido observadas no pregão eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, fato é que uma delas decorre de determinação desta Corte, bem como, elas foram objetos de evolução do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

80. Conforme foi evidenciado neste relatório, os critérios de julgamentos constantes nas versões anteriores do edital já foram amplamente aceitos e julgados regulares em situações semelhantes.

81. Assim dispõe a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

82. Dessa forma, concluímos que a expedição de determinação aos responsáveis, no sentido de republicarem termo de referência e edital com as correções apontadas nesses autos, sem a aplicação de penalidade, é suficiente para o regular prosseguimento da licitação.

Dessa feita, este órgão ministerial partilha da conclusão exarada, pela unidade instrutiva, quanto à continuidade da falha atinente ao critério de julgamento previsto, tendo em vista que a “menor taxa de administração”, em certame cujo objeto seja gerenciamento de frota, não se mostra o mais adequado tendo em vista não considerar itens que compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão de obra.

Tal conclusão persiste, inclusive, nos casos em que a taxa contratada seja de 0% ou negativa, o que demonstra a necessidade da adoção de outros critérios de julgamento, consoante já consignado pela melhor doutrina, *verbis*:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sob a perspectiva da eficácia e da celeridade, o novo modelo pode sustentar-se, todavia é na da economicidade que a Administração Pública pode encontrar barreiras à sua adoção. Se cabe ao gestor a discricionariedade (o que não o exonera de externar os motivos de seu convencimento racional) de definir o objeto que superiormente atenda ao interesse público, como bem salientou a Corte de Contas federal, incumbe-lhe, também, o dever de considerar o fator preço nessa escolha.

Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual a ser aplicado sobre o valor dos serviços e peças cobrados pelas oficinas credenciadas) consulta o princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora ofereça taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, se for deixado em aberto o real valor a ser pago pelos serviços, ainda que as peças com código da montadora e os quantitativos de mão de obra para cada espécie de serviço constem de tabelas.

Não há vantagem econômica em obter-se taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados – que representam a maior parte dos valores despendidos com a contratação – não forem objeto de licitação.

Sendo desconhecidos, não há como se obter a garantia de que o novo modelo é o mais vantajoso para a Administração Pública. As empresas privadas perseguem o lucro e, por evidente, se ofertam taxa de administração igual ou inferior a zero é porque auferem rendimentos que são cobrados da própria rede de estabelecimentos credenciados, ou porque embutem taxas extras nos preços finais orçados pelas oficinas credenciadas, ou ambas as hipóteses cumuladas, onerando, assim, o custo da contratação. Percebe-se então, sob esse aspecto, que a taxa de administração igual ou inferior a 0% não significa, necessariamente, vantagem econômica para a Administração Pública.

Todo esse procedimento é insuscetível de controle, já que a empresa gerenciadora escolhe, de forma unilateral, as oficinas que participarão da coleta de preços para a execução dos serviços, abrindo-se, assim, a janela do arbítrio para a escolha de empresas que convenham ao interesse da empresa gerenciadora. Resultaria obstruída a aplicação, no caso concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que trata da fiscalização dos contratos administrativos pela Administração.

Hipóteses há em que se sagra vencedora da licitação a empresa gerenciadora que oferta a menor taxa de administração, mas superior a 0% (2%, 3,5%, 5%). Mesmo nesses casos, a taxa de administração representa índice pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra). Não sendo esses fixados previamente, não há como se conhecerem os preços de maior vulto que devam ser pagos.

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada.

Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo.

5. O princípio da economicidade no julgamento das propostas Indaga-se, então, qual seria o critério de julgamento de proposta apto para atender ao princípio da economicidade, quando o objeto da licitação for a contratação de empresa especializada em administração e gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos.

Sem fugir do tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta seja baseado no menor preço ofertado pelo licitante (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93), a resposta é a busca da proposta que ofereça o menor valor da mão de obra (hora/homem) para o serviço de manutenção. Assim, deve vencer a licitação a empresa gerenciadora que oferecer o menor preço da hora trabalhada, tanto para a manutenção preventiva como para a corretiva, sem perder de vista que para cada tipo de serviço há tabelas oficiais desenvolvidas pelas montadoras para o quantitativo de mão de obra a ser despendido para cada espécie de serviço (tabela de tempo padrão de reparos).

Pelo critério do menor valor hora/homem, o preço do serviço executado será o mesmo, em qualquer oficina da rede credenciada.

Afasta-se, ainda, a necessidade de estabelecer-se, no edital, como medida de redução de custos para a Administração, a obrigação de a empresa gerenciadora buscar três orçamentos com base na localização geográfica das oficinas, ou seja, aquelas mais próximas do veículo a ser reparado. Sendo uniforme o valor da hora/homem, a empresa gerenciadora incumbir-se-á de escolher a oficina credenciada mais próxima, reduzindo custos.

E como ficaria a despesa relativa às peças, já que excluída do critério de julgamento? Basta que o instrumento convocatório, que é a lei do certame, estabeleça o percentual de desconto que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação, sobre o preço à vista da tabela oficial de peças da montadora. Esse percentual de desconto deve guardar equivalência com aquele praticado pelo mercado (5%, 10%, 15%), tendo em vista que a fixação de um percentual elevado pode ser economicamente vantajoso para a Administração, mas desvantajoso para as empresas licitantes, fator bastante para restringir a competição.

E na hipótese de existirem peças não contempladas com código da montadora e, portanto, ausentes da tabela oficial de preços? Nesse caso, caberá à empresa gerenciadora proceder às cotações de preços



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa gerenciadora a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Nem sempre a oferta de menor preço da peça ou do acessório de que necessita a Administração representa maior vantagem. Há outros fatores favoráveis à Administração, como a existência de fornecedor que ofereça prazo maior de garantia para o produto, ou menor prazo de entrega, ou assistência técnica em ampla rede de empresas autorizadas.<sup>1</sup>

Na mesma trilha, é válido citar estudo a respeito da experiência mineira com a implantação do modelo de contratação por meio de empresa gerenciadora de frota, para manutenção e reparação, por meio de rede credenciada, apresentado no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. A respeito do critério de julgamento, os autores assim relataram a opção então adotada pelo Estado de Minas Gerais, *verbis*:

Em relação ao critério de julgamento das propostas, fugiu-se da adoção de julgamento apenas pela taxa de administração que favorecia a ocorrência de cobrança de valores ocultos, não servindo de parâmetro para a apuração da proposta mais vantajosa.

A estratégia adotada pela Administração foi o desenvolvimento de novo critério de julgamento denominado “Maior Desconto Resultante”, unindo taxa de administração e descontos sobre o valor das peças e serviços.

Os preços de peças praticados no mercado estão disponíveis nas tabelas das montadoras/ fabricantes, de maneira que não se justificou definir seus preços máximos. Já para os preços de mão de obra (hora/homem), por não haver padrão de mercado, foi realizada extensa pesquisa de mercado de forma a se obter seus preços referenciais.

Com base nisso, estipulou-se valores máximos para hora/homem. Para a taxa de administração, utilizou-se como referência o percentual obtido por meio de cotações junto ao mercado.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública? Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, a. 41, n. 116, p.79-100, set./dez. 2009.

<sup>2</sup> SOARES, Marcos Eduardo Silva; MOURA, Leonardo Siqueira de. Quarteirização da manutenção da frota de veículos oficiais: o desenho do modelo de gerenciamento adotado em Minas Gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação. In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 25, 26 e 27 mar. 2014. Disponível em:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

Nessa senda, insta trazer à baila jurisprudencial que trilha o mesmo caminho. Veja-se, a propósito, trecho do voto revisor do Acórdão-TCU n. 2731/2009-Plenário, da lavra do ministro Benjamin Zymler, *in verbis*:

**DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE**

18. De início, observo que o critério de julgamento adotado para a definição do licitante vencedor compromete qualquer avaliação quanto à vantajosidade do certame, pois somente a taxa de administração, que representa apenas 3,5% do valor estimado para o contrato, foi submetida à disputa pública por meio do Pregão Eletrônico nº 17/2008.

19. Vale dizer, os itens que efetivamente compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão-de-obra, no total estimado de R\$ 16.423.000,00, não foram objeto de concorrência. Assim, a Administração da SR/DPF/RJ acabou por abrir mão de possíveis descontos que poderia obter se envolvesse esses itens, de significativa representatividade, no critério de julgamento do certame.

20. Registre-se que, ao final dos lances efetuados pelas participantes na licitação em exame, a taxa de administração ofertada pela Ticket Serviços S/A atingiu o patamar de 0%, o que apenas evidencia a insignificância da parcela do objeto colocada em disputa.

21. De acordo com o novo procedimento que se pretende implementar, na hipótese de uma viatura necessitar de manutenção, ela será encaminhada a um estabelecimento credenciado pela contratada para que seja verificado o tipo de serviço a ser realizado e as peças que eventualmente serão substituídas. Após, a contratada solicitará aos estabelecimentos de sua rede credenciada que ofereçam, no mínimo, três orçamentos, tendo como limite máximo os valores constantes da tabela de preços oficial da montadora do veículo. Esses orçamentos serão encaminhados ao fiscal do contrato, para escolha daquele de menor valor, verificação da regularidade do estabelecimento credenciado e autorização do serviço.

22. Consoante se verifica, pela rotina acima descrita, apesar de os preços das oficinas credenciadas apresentarem como limite máximo os valores constantes da tabela de preços oficial da montadora do veículo, nada assegura que a Administração conseguirá preço menor (melhor desconto) do que aquele que obteria caso todas as oficinas interessadas, credenciadas ou não pela contratada, participassem da competição.

23. Na realidade, a ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa em aberto o valor a ser pago pela



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Administração durante a execução do ajuste, o que impede a verificação da vantajosidade da proposta contratada.

Dessarte, também se mostrou correta a observação no sentido de que, malgrado o referido critério já tenha contado com a concordância dessa Corte de Contas em casos análogos, tal entendimento não subsiste à evolução jurisprudencial e doutrinária da temática, não havendo espaço para, sob a ilegítima pretensão de cristalização de precedentes pretéritos, perpetuar conduta ineficiente e, portanto, contrária à busca da realização do interesse público por meio das contratações feitas pela Administração Pública.

Sendo assim, a conclusão no sentido de que a Administração Pública Estadual, no presente caso, deve retroceder à fase interna do procedimento licitatório em pauta, para que sejam feitos os necessários ajustes atinentes ao critério de julgamento a ser adotado no certame, encontra eco no ordenamento jurídico, tendo em consideração que a adoção, tão somente, da menor taxa de administração, é insuficiente à aferição da melhor contratação e, portanto, à efetivação do princípio da eficiência administrativa.

Nada obstante, quanto à responsabilização dos agentes envolvidos, novamente mostraram-se corretas as considerações da unidade instrutiva, tendo em vista que, inobstante tenha sido considerada a referida irregularidade no certame, o corpo técnico não se furtou em reconhecer ocasiões em que esse Tribunal de Contas considerou legítima a adoção do critério de julgamento em epígrafe (*ex vi* o Acórdão APLTC 00214/19, exarado no processo n. 1219/2018-TCE-RO).

Desse modo, a existência de *decisum* recentemente exarado por essa Corte de Contas, em sentido contrário ao entendimento defendido nestes autos, relativiza, no entender deste Ministério Público de Contas, a ocorrência de erro grosseiro (artigo 28 da LINDB<sup>3</sup>) por parte dos agentes que agiram em observância aos

<sup>3</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

precedentes existentes, ou seja, se por um lado, como já afirmado, não é legítima a utilização destes para consolidar entendimento contrário ao melhor direito, de outro, atentaria contra a razoabilidade e a segurança jurídica, no presente caso, responsabilizar quem quer que seja por agir de acordo com a citada recente decisão desse Tribunal sobre o tema.

Tal constatação, no entanto, não afasta a sanção decorrente de eventual descumprimento das determinações feitas por essa Corte de Contas, à luz do que dispõe o artigo 55, inciso IV, da LCE n. 154/96.

No que se refere ao segundo ponto levantado pela exordial, qual seja, a afirmação de que o item 7.4 do Edital veda a oferta de taxa de administração de 0% ou negativa por parte dos licitantes, os Senhores Márcio Rogério Gabriel e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, em justificativa conjunta (ID 979591), alegaram que o motivo da inserção de tal vedação se deu por determinação oriunda de decisão proferida anteriormente por essa Corte de Contas, qual seja, Acórdão n. 38/2015-PLENO, exarado no Processo 3211/2014-TCERO<sup>4</sup>.

Sobre o mesmo tema os Senhores Elias Rezende de Oliveira e Odair José da Silva, em petição conjunta (ID 1000015), afirmaram que os itens 21.1.2, 21.3, 21.4, 21.5 do termo de referência passarão a ter o seguinte texto:

**21.1.2. O TERMO “PREÇO” DEVE SER INTERPRETADO COMO TAXA DE ADMINISTRAÇÃO.**

**21.2. A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração deverá ser realizada observando-se o critério de MENOR PREÇO GLOBAL, a saber:**

<sup>4</sup> III - - Determinar, via ofício, ao atual Diretor do DER/RO e ao Superintendente da SUPEL que primem, nos futuros editais de licitação com objeto da mesma natureza que o edital de Pregão Eletrônico nº 103/2014/ZETA/SUPEL/RO, pela inserção de item com a redação abaixo disposta, sob pena de multa na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, qual seja:

- Não será admitida proposta com percentual 0% (zero por cento) nem taxas de administração negativas, tendo em vista que se busca estimular a competição entre a rede credenciada, constituindo remuneração da CONTRATADA, apenas a taxa de administração cobrada sobre o valor de cada fornecimento, a qual será negociada mediante processo licitatório.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

21.3. A licitante vencedora será aquela que apresentar o menor valor global, resultante dos valores fixos previstos para serem utilizados no contrato com manutenção e fornecimento de peças mais o valor monetário da taxa de administração referente ao gerenciamento.

21.4. Será admitida a taxa de administração negativa/menor que zero (equivalente ao desconto sobre o valor consumido). O percentual negativo refletirá sobre o faturamento, representando o desconto sobre a manutenção.

21.5. O envio das propostas e lances, a licitante deverá considerar o valor máximo estimado de contratação (manutenção + taxa de administração máxima de 0,5%) R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Até o valor de R\$19.900.000,00 (dezenove milhões e novecentos mil reais), entende-se como taxa de administração positiva ou igual a zero, abaixo desse valor será recebido como desconto sobre a manutenção (percentual abaixo de zero ou taxa negativa).

Sobre a primeira manifestação, a unidade instrutiva, no bojo do relatório de análise de defesa, teceu as seguintes considerações, *verbis*:

38. Vale destacar, porém, que os argumentos referentes a previsão de aceitabilidade de taxa zero ou negativa são suficientes para afastar aquela irregularidade, ainda que de responsabilidade de outros agentes.

39. De fato, no caso concreto, a previsão da vedação de taxa zero ou negativa se deu por determinação oriunda de decisão proferida anteriormente por essa Corte de Contas, qual seja, Acórdão n. 38/2015-PLENO, exarado no Processo 3211/2014-TCERO. Ou seja, os jurisdicionados estavam apenas cumprindo determinação deste Tribunal, não havendo qualquer decisão posterior direcionada ao DER tratando o assunto de maneira diversa, e por isso, não podem ser penalizados por tal conduta.

40. Todavia, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia passou a entender que é possível a oferta da taxa de administração igual a zero ou negativa, conforme podemos verificar no voto que embasou o Acórdão APC-TC 00064/18, do relator Conselheiro Benedito Antônio Alves, senão vejamos: (...).

41. No mesmo sentido, essa Corte de Contas sedimentou tal entendimento ao julgar válida licitação com taxa zero ou negativa de administração, além de determinar que nas licitações futuras o jurisdicionado prevísse tal sistemática:

Acórdão APL-TC 00534/18

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representação, formulada pela empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios EIRELI ME –CNPJ: 25.165.749/0001-10, em face do Pregão Eletrônico nº 013/2018 –Processo Administrativo nº 210/SEMFAP/2018, cujo objeto visava à contratação de empresa



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

especializada na prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de combustíveis e manutenção com fornecimento de peças e serviços mecânicos automotivos, bem como serviços elétricos automotivos, injeção eletrônica, lavador e borracharia, ao custo estimado de R\$ 7.327.424,84 (sete milhões trezentos e vinte e sete mil quatrocentos e vinte e quatro reais e oitenta e quatro centavos), para atender a frota de veículos do Município de Alto Alegre dos Parecis-RO como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, em:

(...)

III – Alertar o Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis/RO, Senhor Marcos Aurélio Marques Flores, o Secretário Municipal de Finanças/Administração/Fazenda Senhor Jeunes Silva Gomes e a Senhora Jovana Posse, ou a quem lhes vier a substituir, que nos próximos procedimentos licitatórios da mesma natureza, prevejam, sob pena de multa, a possibilidade da apresentação, pelos licitantes, de proposta de preços com taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, em sujeição ao moderno entendimento do Tribunal de Contas, exarado no bojo do Processo nº 03989/17 – Acórdão APL-TC 00064/18; (Acórdão APL-TC 00534/18. Processo n. 01714/18. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Data da sessão: 06/12/18)

Acórdão AC2-TC 00630/19

[...]

REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO EM 0% (ZERO POR CENTO) CORREÇÃO DO VÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO. EVOLUÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR. DETERMINAÇÃO.

1. O entendimento do Tribunal de Contas já foi no sentido de se proibir a previsão em edital de taxa de administração em 0% (zero por cento) sobre os preços contratados pela gerenciadora, todavia, esse entendimento foi superado, verificando-se aceitável tal previsão mediante apresentação de justificativas de viabilidade econômica no preço proposto, devendo o gestor adotar medidas preventivas para que não se pague valores maiores que os de mercado, sob a premissa de se estar contratando empresa com “taxa 0%”

[...]

V – Determinar ao Prefeito do Município de Vilhena, o senhor Eduardo Toshiya Tsurue à Pregoeira, a senhora Loreni Grosbelli, ou a quem vier substituí-los que, nos futuros procedimentos licitatórios de mesma natureza do examinado nos presentes autos prevejam a possibilidade da apresentação, pelos licitantes, de proposta de preços com taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, conferindo, no momento oportuno, exequibilidade dos preços propostos, sob pena de multa prevista no art. 55, VII, da Lei Complementar n.154/96; Acórdão AC2-TC 00630/19. Processo



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

02152/19. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto. Data da sessão: 23/10/2019)

42. Dessa forma, ainda que não seja caso de aplicação de penalidade aos responsáveis pela elaboração do termo de referência e edital, que vetaram a possibilidade de apresentação de proposta com taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, uma vez que estavam apenas cumprindo determinação (Acórdão n. 38/2015-PLENO), fato é que a evolução da jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido contrário.

43. Nesse contexto, concluímos que a fase externa do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO deve ser anulada, para que haja modificação no termo de referência e edital no sentido de ser prevista a possibilidade de os licitantes ofertarem proposta de preços com taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa.

44. Ademais, conforme será analisado adiante, os responsáveis já demonstraram que irão admitir a taxa de administração zero ou negativa (equivalente ao desconto sobre o valor consumido), conforme minuta com alterações a serem feitas nos itens 21.1.2, 21.3, 21.4, 21.5 do termo de referência.

45. Referidas alterações foram trazidas nas justificativas de ID 1000015, e terão sua validade condicionadas à efetiva modificação e republicação do edital.

46. Diante disso, concluímos que o pedido de declaração de legalidade do Pregão Eletrônico n. 430/2020/ZETA/SUPEL, com a sequente autorização para prosseguimento dos demais atos relativos ao certame, deve ser indeferido, uma vez que, para que haja o regular prosseguimento do feito, as alterações sugeridas na justificativa de ID 1000015 devem ser efetuadas, ou seja, deve ser anulada a fase externa do pregão eletrônico para possibilitar as correções no termo de referência e edital.

No que se refere a manifestação dos Senhores Elias Rezende de Oliveira e Odair José da Silva, o corpo técnico teceu as considerações abaixo reproduzidas:

56. Quantos as irregularidades, referentes à não previsão de aceitabilidade de proposta com taxa de administração zero ou negativa; exíguos prazos para apresentação de orçamento pela gerenciadora e, exigências conflitantes (subitens 15.58 e 15.58.1) com as disposições do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, serão saneadas com as modificações propostas e republicação do edital.

57. Ressaltamos que o novo termo de referência a ser publicado deve consolidar as alterações já realizadas via adendo modificador, bem como as alterações sugeridas na minuta trazida pelos responsáveis.

58. Oportuno descarar ainda, que o pedido dos senhores Elias Rezende de Oliveira, presidente do FITHA, e Odair José da Silva,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

coordenador de logística do DER/FITHA, no sentido de realizar as alterações propostas por esta unidade técnica, divergem do pedido feito pelos gestores da SUPEL, que requerem a declaração da legalidade do certame e autorização para continuidade conforme se encontra.

59. Nesse contexto, a conclusão desta unidade é no sentido de anular a fase externa do certame (sessão realizada no dia 09/09/2020, ID 979591, págs. 30/37) para que seja efetuada as correções no termo de referência e edital, nos termos do pedido realizado pelos gestores do DER/FITHA.

Como já afirmado por esta Procuradoria-Geral de Contas, no bojo do Parecer n. 249/2020-GPGMPC (ID 963547), é pacífico o entendimento dessa Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União de que, em se tratando de objeto prestado mediante intermediação de serviços, quando sua remuneração não se origina exclusivamente do poder público, é admissível a oferta de taxa de administração igual ou inferior a zero, devendo ser oportunizado ao licitante defender sua proposta e demonstrar sua capacidade de executar os serviços, conforme estabelecido no instrumento convocatório.<sup>5</sup>

A escusa de que tal vedação fora determinada por essa Corte de Contas, por meio do Acórdão n. 38/2015-PLENO, não retira o dever dos gestores de acompanhar a evolução jurisprudencial acerca da temática que, conforme bem demonstrado pela unidade instrutiva, caminhou em sentido contrário à citada vedação.

Nada obstante, tenho que tal ocorrência minora a gravidade da irregularidade, não se verificando, *in casu*, gradação de culpa passível de punição, devendo prevalecer, em razão da fase em que se encontra o certame e a consequente possibilidade de se efetivas os devidos ajustes, a função pedagógica do controle externo da Administração Pública.

<sup>5</sup> Precedente do Tribunal de Contas da União (TCU): Acórdão 316/2019 – Plenário (Processo n. 039.076/2018-0). Precedente dessa Corte de Contas (TCE/RO): AC2-TC 00630/19 (Processo n. 2152/19-TCERO).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

Sendo assim, em sintonia com o tópico anteriormente tratado, tendo em vista ter tratado do critério de julgamento adotado no certame, o entendimento deste órgão ministerial é de que, face à equivocada vedação, seja reiniciado o procedimento licitatório de forma a não constar tal óbice às propostas dos licitantes, permitindo, assim, a ampliação da competição e maiores vantagens à Administração contratante, conforme, inclusive, mencionado pela proposta de adendo modificador descrita, em justificativa, pelos Senhores Elias Rezende de Oliveira e Odair José da Silva.

No que tange à alegação de ausência de cláusula editalícia exigindo a apresentação do balanço patrimonial, para fins de qualificação econômico-financeira, na forma do artigo 27 c/c artigo 31, inciso I, ambos, da Lei n. 8.666/93, o adendo modificador n. 02/2020 (ID 979591) incluiu a exigência da apresentação de balanço patrimonial, não havendo mais o que se falar em irregularidade quanto a este ponto.

Quanto à alegada interferência da Administração Pública na relação privada a ser estabelecida entre a empresa gestora e seus credenciados, decorrente da previsão dos subitens 15.58 e 15.58.1 do termo de referência<sup>6</sup>, em violação aos artigos 170 e 181 da CF/88, os justificantes informaram que tais previsões foram retiradas do termo de referência pelo adendo modificador 02/2020 ao edital, sem o que se falar na perpetuação da irregularidade.

Por fim, no que tange à razoabilidade dos prazos previstos para a manutenção/reparos necessários aos veículos e para elaboração de orçamento, os

<sup>6</sup> 15.58. Na contratação do serviço de gestão de que trata este termo, a CONTRATADA fica limitada a cobrança de taxa de administração à REDE CREDENCIADA no percentual de até 1% (um por cento) sobre o valor total das transações realizadas no estabelecimento.

15.58.1. Todos os demais custos cobrados da REDE CREDENCIADA (taxa de transação, taxa de credenciamento, taxa por lote, taxa por depósito, taxa de cobrança, etc), deverão estar embutidos na taxa administrativa informada no subitem 15.58, não sendo admitidos outros custos em quaisquer outras nomenclaturas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Senhores Elias Rezende de Oliveira e Odair José da Silva, em justificativa conjunta (ID 1000015), alegaram que foram reavaliados nos seguintes termos, *verbis*:

7.5. Os prazos para execução das manutenções/ reparos necessários nos veículos, nacionais ou importados, equipamentos e equipamentos pesados, devem ser estabelecidos de comum acordo com a Contratada, levando-se em consideração o grau de avaria nos mesmos, porém os serviços de pequena monta (manutenções preventivas) deverão ser efetuados sempre dentro de um prazo máximo de 03 (três) dias úteis, sendo que para a manutenção corretiva o prazo não seja superior a 07 (sete) dias úteis, e 30 (trinta) dias úteis para funilaria e pintura, a partir da aprovação do orçamento, sem prejuízo a serviços de maior duração, desde que previamente informados ao gestor de base.

Como bem explicitado pela unidade técnica, tal alteração somente poderá ser efetivada quando da publicação de novo termo de referência, juntamente com as demais alterações apontada por este opinativo.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, em concordância com o corpo técnico, opina:

I – pelo conhecimento do expediente e, no mérito, pela parcial procedência da representação, em razão das seguintes irregularidades:

I.I - De responsabilidade dos Senhores Márcio Rogério Gabriel, superintendente da SUPEL, e Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, pregoeiro da equipe Zeta/SUPEL-RO, por:

- a) estabelecerem, no edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, como critério único de julgamento das propostas dos licitantes a menor taxa de administração, que representa percentual insignificante dos custos do contratado, deixando de pôr em disputa a maior parte do valor do contrato, que se refere ao preço das peças e mão de obra, em afronta ao disposto no art. 37, caput, da



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Constituição Federal (princípio da eficiência) c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa);

I.II - De reponsabilidade dos Senhores Elias Rezende de Oliveira, presidente do FITHA, e Odair José da Silva, coordenador de logística do DER/RO, agentes responsáveis pela elaboração e/ou aprovação do termo de referência, por:

não preverem, no termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, a aceitabilidade de taxa zero ou negativa, violando o art. 3º, §1º, I, da Lei n. 8666/93, bem como jurisprudência do Tribunal de Contas de Rondônia, conforme análise no tópico 3.2 do relatório inicial de ID 948515;

III – que seja determinada a anulação da fase externa do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO, retornando o procedimento para fase interna para que seja aperfeiçoado o ato convocatório, nos seguintes termos:

- a) inserir no edital e no termo de referência, outros critérios de julgamento, além do percentual de taxa de administração, que sejam mais adequados ao objeto do certame, em atenção ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência), c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa);
- b) inserir, no edital de licitação, previsão de aceitabilidade de taxa zero ou negativa, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas;
- c) inserir exigência de documentação relativa à qualificação econômico-financeira, mormente, o balanço patrimonial, em atendimento ao artigo 31, da Lei Federal n. 8.666/93;



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2068/2020  
.....

**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

- d) retirar do termo de referência os subitens 15.58 e 15.58.1, por infringirem as disposições do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93;
- e) reavaliar os prazos de apresentação de orçamento pela gerenciadora e de execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos.

Porto Velho, 29 de abril de 2021.

**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 29 de Abril de 2021



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS