PROCESSO:	01593/21
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de São Francisco do Guaporé -PMSFG
INTERESSADO:	Carletto Gestão de Frotas Ltda. – CNPJ n. 08.469.404/0001-30
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar - PAP
ASSUNTO:	Possível favorecimento ilícito de competidoras no Pregão Eletrônico n 065/2021 (proc. adm. 762-1/2021), aberto para "contratação de empresa especializada em gerenciamento, implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores", que teria resultado na seleção de proposta economicamente desvantajosa para a Administração.
RESPONSÁVEL:	Alcino Bilac Machado – CPF 341.759.706-49 Prefeito do Município de São Francisco do Guaporé
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, instaurado em razão de documento intitulado de Representação apresentado pela empresa **Carletto Gestão de Frotas Ltda. – CNPJ n. 08.469.404/0001-30**, versando sobre favorecimento ilícito de competidoras no Pregão Eletrônico n 065/2021 (proc. adm. 762-1/2021), aberto para "contratação de empresa especializada em gerenciamento, implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores", que teria resultado na seleção de proposta economicamente desvantajosa para a Administração..

2. A peça encontra-se assinada por Flávio Henrique Lopes Cordeiro, CPF n. 062.065.549-61 cf. págs.28, ID=1069864, tendo sido apresentada Procuração a ele outorgada pela empresa interessada, cf. págs. 29/40, ID=1069867.

3. Assim, em princípio, identificam-se os requisitos para recebimento do documento como Representação, nos termos do art. 82-A, VII, §1º, do Regimento Interno.

4. Reproduz-se, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme ID=1069864 (sic):

(...) REPRESENTAÇÃO C/C PEDIDO LIMINAR

Contra ato perpetrado pelas autoridades coatoras EDUARDO H. DE OLIVEIRA, BRUNA HELLEN KOTARSKI e ALCINO BILAC, pregoeiro oficial e Autoridades Superiores, respectivamente, todos vinculados ao MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Av. Brasil, nº 1997, bairro Alto Alegre, cidade de São Francisco do Guaporé, Estado de Rondônia, inscrita no CNPJ sob nº 01.254.422/0001/56, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

1. SÍNTESE FÁTICA

Verifica-se dos fatos que o MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ, ora Representado, publicou o edital de Pregão Eletrônico nº 065/2021, Processo Administrativo nº 762-1/2021, para "contratação de empresa especializada em gerenciamento e implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores", com data de abertura previamente agendada para o dia 04 de junho de 2021.

O instrumento convocatório, em seu item 11.1, dispôs expressamente o critério adotado para julgamento das propostas, a saber, MENOR PREÇO POR LOTE, senão vejamos:

11.1. Para julgamento será adotado o critério de MENOR PREÇO POR LOTE, com base no Menor Preço, observado o prazo para fornecimento, as especificações técnicas, parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e demais condições definidas neste Edital; (grifo original)

Ainda, quanto ao percentual de taxa de administração, inerente a toda licitação de objeto similar, restou consignado pelo Edital que seriam admitidas ofertas de taxa de administração nula ou negativa, conforme se verifica dos itens 7.8 e 7.9 do Edital:

7.8. As propostas, conforme modelo constante do ANEXO IV, deverão apresentar o percentual de Taxa de Administração dos serviços, expresso em algarismos com duas casas decimais após a vírgula e por extenso, sendo vedada imposição de condições ou opções, somente admitidas propostas que ofertem apenas um percentual;

7.9. Serão admitidas ofertas de taxa de administração nula ou negativa; (grifo original)

Portanto, de maneira prática, o correto para o certame seria a proposta de determinado licitante partir do valor de referência (R$ 2.500.000,00) e, a partir daí, oferecer descontos mediante redução na taxa de administração, sendo permitido, inclusive, taxa negativa, como foi o caso da proposta da Representante, que ficou definida em -12,10% sobre o valor de referência após a fase de lances.

Assim, foram devidamente estabelecidas as regras do jogo, mediante a disposição editalícia, e nestas regras é prevista a desclassificação de toda e qualquer proposta manifestamente inexequível, nos termos dos itens 7.3 e 7.4 do Edital:

7.3. Constatada a existência de proposta incompatível com o objeto licitado ou manifestadamente inexequível, o pregoeiro obrigatoriamente justificará, por meio do sistema, e então DESCLASSIFICARÁ;
7.4. O proponente que encaminhar o valor inicial de sua proposta manifestadamente inexequível, caso o mesmo não honre a oferta encaminhada, terá sua proposta rejeitada na fase de aceitabilidade;

Porém, apresentadas as propostas iniciais, na data designada, após análise pelo pregoeiro, todas foram consideradas classificadas, em que pese uma das propostas ter chamado a atenção em razão da evidente inexequibilidade, haja vista o valor quase 90% menor face às demais propostas, conforme *print* a seguir:

Propostas Inicias do Lote 1

ID	Fornecedor	CNPJ	Marca	Modelo	Proposta R$	Situação	Motivo
72421	LOGCARD EMISSAO DE VALES-ALIMENTACAO, VALES-TRANSPORTE E SIMILARES EIRELI	18252546000103			R$ 2.500.250,00	Classificada	--
35644	NEO CONSULTORIA E ADMINISTRACAO DE BENEFICIOS EIRELI	25165749000110			R$ 262.845,00	Classificada	--
38798	MADEIRA SOLUÇÕES ADMINISTRAÇÃO DE CONVÊNIOS LTDA	05684660000104			R$ 2.550.000,00	Classificada	--

Entretanto, contando que tal proposta seria posteriormente desclassificada, uma vez que é inexequível, seguiu-se a etapa competitiva de lances, na qual sagrou-se arrematante do Lote 01 do pregão a empresa C. V. MOREIRA EIRELI, seguida da empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI, ambas com propostas cujos valores tornam o cumprimento do objeto impossível e, por fim, em terceira colocada, a empresa CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA, ora Representante.

Ocorre que, na verdade, a empresa C. V. MOREIRA EIRELI induziu o pregoeiro e sua comissão permanente de licitação em erro, apresentando proposta totalmente diferente do padrão estabelecido mediante edital e extremamente acima do valor de referência, pois quando fora chamada para apresentar proposta final atualizada, a empresa em questão ofereceu taxa de administração de 7,465% sobre o valor de referência de R$ 2.500.000,00, ou seja, sua proposta final foi de R$ 2.686.500,00 (dois milhões seiscentos e oitenta e seis mil e quinhentos reais).

Diante de todo o ocorrido, em decisão totalmente desarrazoada o pregoeiro decidiu por considerar a empresa C. V. MOREIRA EIRELI habilitada no certame, por supostamente cumprir com os requisitos habilitatórios exigidos e, aberto prazo para manifestação de recurso, a Representante prontamente manifestou-se via *chat* com o fim de apresentar o respectivo recurso administrativo, objetivando a correta desclassificação das empresas primeiro e segundo colocadas, dado o preço inexequível apresentado:

Sistema	04/06/2021 11:23:52	Sr(s). fornecedor(es) está aberto o prazo de 10 **minutos** para intenção de recurso, se houver interesse em recorrer esse o momento para se manifestar.
Sistema	04/06/2021 11:24:28	O fornecedor **CARLETTO GESTAO DE FROTAS LTDA** manifestou intenção de recurso pelo seguinte motivo: *Manifestamos intenção de interpor recurso uma vez que a proposta ofertada é manifestamente inexequível.*

Ocorre que o pregoeiro, ao receber a manifestação, em um ato de evidente cerceamento de defesa da Representante, decidiu por não receber o recurso administrativo pretendido, nos seguintes termos:

Lote 1	**Fornecedor** CARLETTO GESTAO DE FROTAS LTDA	**CNPJ / CPF** 08.469.404/0001-30	**Situação** Não Recebido	**Envio Razão** --	**Envio Contra Razão** --
Declaração: Manifestamos intenção de interpor recurso uma vez que a proposta ofertada é manifestamente inexequível.					
Decisão: Indeferido, pois na Lei de Licitações 8666/93, em seu art. 48, inciso II, torna inexequível lances que atinjam 70%					

Frise-se que, com a ilegalidade cometida pela Municipalidade, estar-se-á diante de grave descumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que as regras do Edital estão sendo alteradas na fase de habilitação, ou seja, após conhecidas as propostas e as empresas participantes, com o objetivo de – a todo custo, inclusive, da própria moralidade administrativa – forçar a habilitação da empresa C. V. MOREIRA, ainda que sua proposta se mostrou a menos vantajosa.

Importante destacar que a necessidade de vinculação ao Edital se dá tanto para oportunizar ao licitante a observância das normas que ali o vinculam, como afastar favorecimentos ou prejuízos de acordo com a vontade do pregoeiro, tendo em vista que o interesse é da Administração, devendo este ser resguardado.

Destaca-se que a inobservância da presente reclamação implicará na possibilidade de o certame ser homologado e, por consequência, o contrato ilegítimo ser firmado.

Importante observar que a empresa ora Representante ficou em 3ª lugar no certame, e, uma vez comprovada a necessidade de desclassificação da primeira e segunda colocadas ante a inexequibilidade da proposta, deve a Representante ser convocada para comprovação das condições de habilitação e posterior contratação junto do Município, motivando a necessidade urgente da concessão liminar pleiteada.

Ademais, repise-se, há nítido prejuízo a vinculação ao instrumento convocatório, ferindo os princípios da isonomia, impessoalidade e legalidade, sendo imperiosa a intervenção do Tribunal de Contas do Estado, a fim de resguardar o cumprimento dos ditames normativos principiológicos que regem as contratações públicas.

Assim, considerando as ilegalidades cometidas no processo licitatório, é imprescindível o recebimento e provimento da presente representação para o fim de reformar a decisão atacada, pelos motivos e fundamentos a seguir aduzidos.

(...) 3. RECUSA NO RECEBIMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. MANIFESTO CERCEAMENTO DE DEFESA

No mérito da presente Representação, é de se ressaltar de antemão o evidente cerceamento de defesa da empresa Representante, porquanto sequer foi oportunizada a apresentação de razões recursais após manifestação no certame. Explica-se.

Quanto ao cabimento de recurso no pregão eletrônico em questão, é a disposição do item 12.7 e alíneas, *in verbis*:

12.7 Declarado o vencedor e disparado o aviso de recurso no chat, qualquer licitante que desejar poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer dentro do prazo o qual será disponibilizado pelo pregoeiro, clicando no botão ENTRAR C/ RECURSO. Sendo que o licitante deverá manifestar em local próprio sua intenção com registro da síntese das suas razões.

a) Ao Pregoeiro caberá o juízo de admissibilidade;

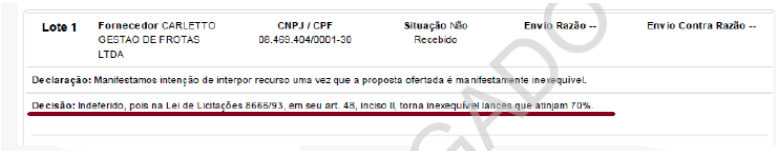
a.1) Não serão recebidos recurso sobre assuntos meramente protelatórios ou quando não for suficientemente justificada e fundamentada a intenção de interpor o recurso pelo licitante;

b) Aceito o recurso pelo Pregoeiro, será facultado ao licitante juntar memoriais no prazo de 03 (três) dias úteis.

c) Aos demais licitantes ficam, desde logo, intimados a apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente; (destaque original)

Compulsando os autos, dessume-se dos fatos que a Representante informou sua intenção de recorrer da decisão do pregoeiro, logo que oportunizada para tanto, face a evidente inexequibilidade da proposta classificada em primeiro lugar.

Da manifestação adveio decisão do pregoeiro INDEFERINDO a intenção recursal, sob o seguinte fundamento:



Entretanto, veja-se que o juízo de admissibilidade do pregoeiro não seguiu o melhor caminho para o caso concreto. Ora, aplicando-se a alínea "a.1" à situação narrada, se verifica que deveria ser conhecida a manifestação, com a subsequente abertura de prazo para apresentação das razões recursais, dentro do prazo disposto na alínea "b", eis que a inexequibilidade da proposta não trata de assunto meramente protelatório, bem como a inexequibilidade, por si só, já justifica e fundamenta a intenção de interpor recurso.

Ainda, quanto às regras do jogo no âmbito das licitações, é o teor do art. 4º, XVIII da Lei nº 10.520/02:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...) XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a

correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

Outrossim, consta do art. 44, §1º do Decreto nº 10.024/19, que revogou o anterior Decreto nº 5.450/05, o seguinte:

Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.

§ 1º As razões do recurso de que trata o caput deverão ser apresentadas no prazo de três dias.

Sendo assim, ao indeferir o pleito, resta inequívoco cerceamento de defesa da Representante, que viu-se impedida de apresentar os motivos que justificam a inexequibilidade da proposta, por mera subjetividade da decisão do pregoeiro. Quanto à configuração de cerceamento de defesa, em casos análogos é o entendimento jurisprudencial: (...).

4. SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA NÃO OBSERVADA PELO PREGOEIRO. HABILITAÇÃO DA PROPOSTA MAIS ONEROSA E MENOS VANTAJOSA AO MUNICÍPIO

Analisando-se com o destaque que merece, a seleção da proposta mais vantajosa é o objetivo principal da Administração Pública em uma licitação.

Tal objetivo é pautado no dever do Estado de realizar a maior otimização de seus recursos, observadas suas necessidades e o atendimento do interesse coletivo.

O art. 3 º da Lei nº 8.666/93 estabelece os princípios norteadores os quais deverão ser observados para a busca da proposta mais vantajosa, conforme se transcreve abaixo:

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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". (grifo nosso) (...).

Contudo, em que pese a busca da Administração pelo menor preço, ainda assim deve-se filtrar as propostas, a fim de evitar propostas impossíveis de serem cumpridas, no melhor dizer, inexequíveis, razão da positivação do art. 48, II da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

Art. 48. Serão desclassificadas:

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Veja-se que a empresa Representante é a melhor colocada que respeitou as regras estabelecidas no edital, eis que ofertou a proposta mais vantajosa e exequível, em total obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a supremacia do interesse público, diferentemente da primeira e segunda colocadas, que lograram êxito na tentativa de levar o pregoeiro e sua comissão a engano, porquanto a proposta da empresa C. V. MOREIRA EIRELI, que outrora se mostrava

inexequível, era, na verdade, a mais onerosa para a administração, pois o valor de R$ 186.500,00 (cento e oitenta e seis mil e quinhentos reais) se tratava exclusivamente da taxa administrativa, a qual restou em excessivos 7,465%, pelo que deveria estar classificada como última colocada, com proposta no valor de R$ 2.686.500,00 (dois milhões seiscentos e oitenta e seis mil e quinhentos reais).

Além disso, o princípio da economicidade é expresso na Constituição Federal e, em síntese, configura na promoção de resultados esperados com o menor custo possível, ou seja, a união da qualidade ao menor custo para a contratação pública.

Daí advém o princípio da vantajosidade da administração pública, segundo o qual representa a busca pelo melhor custo-benefício nas contratações.

No caso em epígrafe, com a contratação da empresa C. V. MOREIRA EIRELI, a Administração amargará PREJUÍZO na contratação do mesmo serviço, por um valor menos vantajoso, haja vista a proposta da empresa em questão estar R$ 489.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil reais) acima da proposta da Representante, sendo inequívoco o prejuízo ao erário caso perpetue-se a irregular contratação.

Note-se, portanto, que a decisão de habilitar a empresa C. V. MOREIRA EIRELI, sem sequer receber as razões recursais da Representante, além de não resguardar a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, como amplamente exposto, descumpre o exigido no próprio edital, causando DANOS AO ERÁRIO PÚLICO, o que poderá ensejar em responsabilização dos agentes públicos que deram causa ao nítido prejuízo.

Desta forma, a fim de evitar evidente prejuízo ao erário, bem como em atenção aos princípios da economicidade e vantajosidade, imperiosa a procedência da presente Representação para que a empresa C. V. MOREIRA EIRELI seja DESCLASSIFICADA do certame ante a inexequibilidade da proposta, devendo retornar à fase de negociação das propostas após a etapa de lances.

5. FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO EM DESATENÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROPOSTA MANIFESTAMENTE INEXEQUÍVEL. A DESCLASSIFICAÇÃO É MEDIDA QUE DEVE SER IMPOSTA

Prefacialmente, convém reforçar que a decisão de considerar a empresa C. V. MOREIRA classificada não merece prosperar, uma vez manifesto descumprimento de disposição editalícia, ferindo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, inerente a todo certame licitatório, porquanto sua proposta é manifestamente inexequível, conforme exposto a seguir.

Para fins de elucidação da matéria, é de se destacar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório está disposto no art. 41 da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

"*Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*".

(...). Sendo assim, após definidas as regras do Edital, é certo que a Administração e os Licitantes encontram-se estritamente vinculados àquilo positivado no instrumento convocatório, tornando-se lei entre as partes.

Trata-se, portanto, de verdadeira garantia e segurança jurídica à Administração e aos Administrados, isso porque as regras previamente estabelecidas não podem ser alteradas no curso do processo administrativo, tal qual ocorre no presente caso, visto que há evidentes exceções criadas pela Administração a fim de considerar a empresa C. V. MOREIRA habilitada no certame, malgrado a evidente inexequibilidade e posterior onerosidade da proposta apresentada, em total desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ora, se o princípio do instrumento vinculatório determina obrigatoriamente a vinculação ao edital correspondente ao certame, por corolário lógico, qualquer decisão deve ter embasamento no competente edital.

Contudo, as decisões do pregoeiro até o presente momento ferem de largo os mais diversos dispositivos editalícios, a saber, o descumprimento das exigências dos itens 7.3, 7.4, 7.8, 7.9 e 11.1, os quais já foram outrora mencionados, na medida em que deixou de desclassificar a empresa C.V. MOREIRA EIRELI desde o recebimento das propostas.

Nesse sentido, embasada exclusivamente no que é previsto no Edital em comento, o correto seria a DESCLASSIFICAÇÃO da empresa C. V. MOREIRA EIRELI, no teor dos itens alhures.

(...). Neste esteio, se o Edital trouxe uma exigência quanto à documentação para comprovação de habilitação, o Pregoeiro resta estritamente vinculado àquilo positivado no instrumento convocatório e, portanto, obrigado a desclassificar todo e qualquer licitante que deixe de apresentar proposta dentro do estabelecido em edital e em valor que não seja inexequível, pelo que com a classificação da empresa C. V. MOREIRA EIRELI, malgrado sua proposta inicial seja mais de 90% abaixo do valor de referência e, posteriormente, tenha se mostrado R$ 186.500,00 acima do valor de referência, o pregoeiro alterou as regras do Edital de forma completamente ilegal e extemporânea, prejudicando a isonomia entre os licitantes, já que criara desvantagem entre as empresas.

Assim, cumpre aqui destacar a necessidade de aplicação do princípio do julgamento objetivo ao caso concreto, pelo qual entende-se que o julgamento do pregoeiro deve ser baseado em critérios e parâmetros concretos, precisos, previamente estipulados no instrumento convocatório, que afastem quaisquer subjetivismos quando da análise da proposta.

(...). Portanto, a Administração está completamente vinculada a esta exigência, não podendo alterá-la sob pena de ilícito favorecimento a determinado licitante, o que poderá gerar, inclusive, responsabilização dos agentes públicos em futura denúncia que poderá ser convertida em ajuste de contas.

É, portanto, ilegal e desarrazoada a conduta do Pregoeiro de alterar as regras do jogo, habilitando a licitante que desde o início do certame apresentou proposta inexequível e em sentido diametralmente oposto àquilo previamente exigido mediante disposição editalícia, sobretudo porque o edital deixa claro qual o procedimento a se tomar na presente situação, o qual é, repise-se, a

DESCLASSIFICAÇÃO da licitante, em atenção aos itens 7.8 e 7.9 do instrumento convocatório.

(...). Outrossim, resta evidente que a conduta do Pregoeiro, além de descumprir princípio elementar de vinculação ao instrumento convocatório, também descumpre princípios básicos como da isonomia (ao criar vantagem/desvantagem entre as empresas em fase de classificação das propostas), e também da moralidade administrativa, a qual é colocada em cheque diante de tal decisão que beneficiou a empresa classificada, o que deverá ser investigado com rigor, razão pela qual pede-se desde já o PROVIMENTO da presente representação, a fim de considerar a proposta da empresa C. V. MOREIRA EIRELI inexequível e, por conseguinte, seja considerada desclassificada, devendo retornar à fase de negociação das propostas, após fase de lances, momento em que também deverá ser considerada inexequível a proposta classificada em segundo lugar, da empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI, porquanto também se mostra de todo modo inexequível, devendo proceder com a CONVOCAÇÃO da empresa ora Representante para que apresente a documentação exigida no edital para comprovação das condições de habilitação, considerada a melhor proposta exequível.

5. DA CONCESSÃO DE LIMINAR – NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME E DO CONTRATO SE EVENTUALMENTE FIRMADO SOB PENA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO

Inicialmente, convém relembrar que a decisão proferida pelo STF no mandado de segurança 24.5103 veio ao encontro dos anseios da sociedade, pois ratificou a legislação vigente, concedendo mais uma forma para que se exerça o controle dos gastos do dinheiro público e que seus administradores cumpram com exatidão os princípios da legalidade, eficiência, e principalmente, da moralidade.

Em outras palavras destaca-se o poder-dever dos Tribunais de Contas concederem medidas cautelares, quando identificado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* ou, ainda, quando houver suspeitas de vícios nos procedimentos licitatórios, bem como no caso de necessidade de prevenção de lesão ao erário.

Por conseguinte, veja-se que a verossimilhança do direito alegado pela Representante está demonstrada uma vez a decisão de classificação da proposta foi em sentido diametralmente oposto ao que prevê o Edital do certame em questão. Isso porque o Pregoeiro, ao considerar a proposta final da empresa C. V. MOREIRA EIRELI habilitada, ignorou a evidente inexequibilidade da proposta, visto que, num primeiro momento, esta encontrava-se mais de 90% abaixo do valor de referência, o que por si só justifica a desclassificação da proposta. Ainda, após a fase de lances, conduziu o Pregoeiro em engano, apresentando proposta final R$ 200.000,00 acima do valor de referência, demonstrando que a licitante não se ateve ao que dispõe o instrumento convocatório, gerando claro prejuízo ao erário no caso de manutenção da contratação.

No caso em epígrafe, com a contratação da empresa C. V. MOREIRA EIRELI, a Administração amargará PREJUÍZO na contratação do mesmo serviço, por um valor menos vantajoso, haja vista a proposta da empresa em questão representar R$ 489.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil reais) acima da proposta da Representante, sendo inequívoco o prejuízo ao erário caso perpetue-se a irregular contratação.

Em outras palavras, a decisão do pregoeiro implica na violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e isonomia, tudo sob o aspecto OBJETIVO da Administração Pública.

Evidente que o descumprimento por parte do pregoeiro ou a ilegalidade da sua decisão viola, por si só, direito assegurado ao erário e à própria representante encontrando-se presente o *fumus boni iuris*.

Incontroversa a afronta aos princípios norteadores da Administração, bem como a necessidade de se ver desclassificadas tanto a empresa primeira quanto a segunda colocadas, face a inexequibilidade das propostas, a decisão do Pregoeiro fora fundamentada em sentido diametralmente oposto ao que dispõe o Edital e, sendo assim, descumpre o princípio basilar da vinculação ao instrumento convocatório.

Quanto ao perigo na demora, este resta caracterizado na medida em que o prosseguimento do certame permitirá que a Administração Pública contrate com a empresa C. V. MOREIRA – que restou classificada de maneira ilegítima –, compelindo ao Erário suportar com gastos descabidos com a movimentação da máquina administrativa a fim de contratar uma empresa ilegalmente classificada.

Note-se que o certame poderá ser homologado e efetivado o contrato nos próximos dias com a proposta viciada, de empresa que deveria estar classificada na última colocação após fase de lances do certame, considerada a proposta extremamente acima do valor de referência, motivando a necessidade urgente da concessão liminar, sob pena de prejuízo irreversível.

Portanto, comprovado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, é imprescindível a concessão da medida liminar requerida, para o fim de suspender o certame em epígrafe, impedindo que a Representada contrate com a empresa C. V. MOREIRA EIRELI – a qual apresentou proposta primeiramente inexequível e, após a fase de lances, induziu o pregoeiro a erro apresentando proposta extremamente acima do valor de referência e a mais elevada de todo o certame –, evitando o prejuízo ao erário, suspendendo até decisão final deste Colendo Tribunal.

6. DOS PEDIDOS

Posto isso, contando com o elevado suprimento de V. Excelência, requer-se:

a) O recebimento e processamento da presente Representação, considerando a legitimidade da parte Representante, a competência e a atribuição deste TCE/RO;

b) A concessão da medida liminar requerida, a fim de suspender o certame e/ou o contrato se eventualmente firmado para o fim de impedir a contratação

da empresa C. V. MOREIRA EIRELI, tendo em vista a comprovação do *fumus boni iuris* e *periculum in mora;*

c) No mérito, a confirmação da medida liminar requerida ou o provimento da presente representação, para o fim de reconhecer a desclassificação e inabilitação da licitante C. V. MOREIRA EIRELI face o descumprimento a previsões editalícias, a saber, itens 7.3 e 7.4, sendo evidente ofensa à vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e legalidade, dada a inexequibilidade da proposta, nos termos do art. 48, II da Lei nº 8.666/93;

d) Sejam notificadas as partes e a Representada, para que, querendo, preste as informações que entender pertinentes, dentro do prazo legal;

e) Seja dado vistas a Ministério Público de Contas;

f) A produção de todas as provas admitidas, prestando-se pelas documentais pré-constituídas;

g) Que, ao final, a presente representação seja julgada procedente determinando a inabilitação e desclassificação da licitante C. V. MOREIRA EIRELI.

5. Autuada a documentação, conforme determinação do Relator, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

6. Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

7. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

8. Esses critérios existem, pois é impossível que uma entidade ou órgão consigam exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

9. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina ‘universo de controle’, o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

10. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

11. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

12. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

14. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

15. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

> Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

18. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: *a)* trata-se de matéria de competência desta Corte; *b)* as situações-problemas estão bem caracterizadas; *c)* existem elementos razoáveis de convicção para o possível início de uma ação de controle.

21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

22. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

23. A portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

24. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

> *a)* Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo "Opine aí";
> *b)* Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
> *c)* Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
> *d)* Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).

27. Após essa verificação, considerar-se-á apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019).

28. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação não alcançou ao menos 50 (cinquenta) pontos, não se consideram preenchidos os requisitos de seletividade, nos termos do que dispõe o art. 4º da Portaria n. 466/2019/TCE-RO, combinado com art. 9º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

29. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 57 no índice RROMa** e a **pontuação de 48 na matriz GUT**, cf. demonstrativos anexos deste Relatório.

30. Assim sendo, compreende-se, conforme prevê o art. 10, §1º, I a IV da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, ser necessário empreender ação de controle para tratar especificamente da questão.

31. De acordo com a peça encaminhada a esta Corte, a interessada **Carletto Gestão de Frotas Ltda. – CNPJ n. 08.469.404/0001-30** se declara prejudicada no julgamento do Pregão Eletrônico n 065/2021 (proc. adm. 762-1/2021), aberto para "contratação de empresa especializada em gerenciamento, implantação e operação de sistema informatizado e integrado

de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores", que teria resultado na seleção de proposta economicamente desvantajosa para a Administração.

32. Assevera que ficou classificada em terceiro lugar na disputa, o que confirmamos no portal Licitanet, por meio do qual foi processada a licitação, cf. ID=1070099, e acrescenta que tal posição no pódio decorreu de favorecimento ilícito das duas competidoras classificadas na primeira e segunda posições, cf. os seguintes argumentos:

a) A primeira colocada, **C. V. Moreira Eireli – CNPJ n. 03.477.309/0001-65**, teria *"induzido o pregoeiro e sua comissão permanente de licitação em erro, apresentando proposta totalmente diferente do padrão estabelecido mediante edital e extremamente acima do valor de referência, pois quando fora chamada para apresentar proposta final atualizada, a empresa em questão ofereceu taxa de administração de 7,465% sobre o valor de referência de R$ 2.500.000,00, ou seja, sua proposta final foi de R$ 2.686.500,00 (dois milhões seiscentos e oitenta e seis mil e quinhentos reais)"*. Segundo a reclamante, se a Administração materializar a contratação da citada empresa, arcará com um prejuízo de R$ 489.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil reais), questão que necessita ser averiguada;

b) A segunda colocada, **Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli – CNPJ n. 25.165.749/0001-10**, **teria se classificado com proposta inexequível,** *"haja vista o valor quase 90% menor face às demais propostas*";

c) Além disso, alega que não teve seus pedidos de impugnação devidamente analisados, o que caracterizaria cerceamento ao seu direito de recorrer, como interessada no certame.

33. Conforme os demonstrativos "Classificação da Disputa" (ID=1070099) e "Vencedor do Lote" (ID=1070100), ambos obtidos na página da Licitanet, a proposta comercial apresentada pela **Carletto** tem preço muito superior aos da **C. V. Moreir**a e **Neo**, cf. recorte abaixo:

LOTE	Posição	ID	Fornecedor	CNPJ	Cidade/UF	Marca	Modelo	Valor Lance
1	1º	9684	C. V. MOREIRA EIRELI	03.477.309/0001-65	Rolim de Moura/RO	Sistema	Gestão	R$186.500,00
1	2º	35644	NEO CONSULTORIA E ADMINISTRACAO DE BENEFICIOS EIRELI	25.165.749/0001-10	Barueri/SP	PROPRIO	PROPRIO	R$186.619,95
1	3º	11092	CARLETTO GESTAO DE FROTAS LTDA	08.469.404/0001-30	Curitiba/PR	PROPRIA	PROPRIO	R$2.197.500,00

34. Não obstante, repise-se que a reclamante assevera que tal classificação decorre de equívoco de interpretação e aceitação de proposta inexequível, por parte do pregoeiro e sua equipe.

35. Não cabe análise de mérito, na presente oportunidade, porém os indícios corroboram ser necessário empreender, conforme prevê o art. 10, I, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, ação de controle para tratar especificamente das questões levantadas.

36. No entanto, em razão do **pedido de tutela urgência**, antes de qualquer outra providência, entende-se que os autos devem ser remetidos ao gabinete do senhor Relator para que promova a **análise da tutela provisória.**

37. Ressalte-se que na página da Licitanet e no portal de transparência de São Francisco do Guaporé, não constava, até o encerramento deste Relatório, Termo de Homologação para o Pregão Eletrônico n 065/2021.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38.

39. Ante ao exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao Relator para análise da tutela de urgência.

40. Após, sugere-se o recebimento dos presentes autos na categoria de "Representação".

Porto Velho, 18 de julho de 2021.

Flávio Donizete Sgarbi
Técnico de Controle Externo – Matrícula 170
Assessor Técnico

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

- **Resumo da Informação de Irregularidade**:

ID_Informação	01593/21
Data Informação	16/07/2021
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Empresa Representante - Carletto Gestão de Frotas Ltda.
Descrição da Informação	Possível favorecimento ilícito de competidoras no Pregão Eletrônico n 065/2021 (proc. adm. 762-1/2021), aberto para contratação de empresa especializada em gerenciamento e implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores, que teria resultado na seleção de proposta economicamente desvantajosa para a Administração.
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Aquisição de bens e serviços
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 2
População Porte	Pequeno
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0
Nível IDH	Médio
Recorrência	Não
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades < Média
Data da Auditoria	15/03/2021
Tempo da Última Auditoria	0
Município/ Estado	São Francisco do Guaporé
Gestor da UJ	Alcino Bilac Machado
CPF/CNPJ	341.759.706-49
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2021
Exercício de Fim do Fato	2021
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R$ 2.500.000,00[1]
Impacto Orçamentário	4,7514%
Indício de Fraude	Com indício
Data da análise	18/07/2021

[1] Valor estimado para a licitação.

- **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	01593/21
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	4
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	22
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	0
	Tempo da Última Auditoria	0
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Indício de Fraude	8
	Total Risco	8
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	12
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	**Índice**	**57**
	Qualificado	**Realizar Análise GUT**

- **Resumo da Avaliação GUT**

ID_Informação	**01593/21**
Gravidade	3
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	**48,00**
Encaminhamento	**Propor Ação de Controle**

Em, 18 de Julho de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FLÁVIO DONIZETE SGARBI
Mat. 170
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO