



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

PARECER N. : 0015/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 3166/2020/TCE-RO
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
UNIDADES: PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ-RO
REPRESENTANTE: CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA
RESPONSÁVEIS: ISAÚ RAIMUNDO DA FONSECA, PREFEITO MUNICIPAL; E
HEVELENY MARIA CABRAL DE LIMA JARDIM
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se de representação,¹ com pedido de tutela de urgência, formulada pela empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda., em face de supostas irregularidades alegadas no desenrolar do certame regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 078/2020/CPL/PMJP-RO, deflagrado para fins de contratação de empresa do ramo de gerenciamento, controle e manutenção de veículos, de interesse da Prefeitura Municipal de Ji-Paraná, estimada em R\$ 17.476.700,00.

¹ Decorrente do processamento de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, conforme a DM 0236/20-GCVCS (ID 973387).



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

Conforme narra a representante na peça vestibular, o certame licitatório alvo de sua irresignação teria sido maculado, em suma, pela ofensa aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, em decorrência de uma sucessão de condutas reprováveis da pregoeira, as quais findaram em sua injusta inabilitação, após ter sido declarada a detentora da proposta comercial mais vantajosa.

Alega que esse comportamento censurável da agente responsável pela condução do pregão, consistiria, resumidamente, em: i) exigência de peças contábeis exorbitantes, associada ao apontamento de inexistente inconsistência no balanço patrimonial; ii) admissão descabida de mais de uma etapa recursal; e iii) não conhecimento de impugnação por desmotivada intempestividade.

Acrescenta que sua desclassificação se deu sem a apreciação oportuna de suas contrarrazões, o que configuraria, ainda, violação do direito ao contraditório, diversamente do que teria ocorrido em relação à licitante Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., posicionada em segundo lugar na disputa, e contemplada com o objeto, a quem teria sido dispensado tratamento privilegiado, inclusive por meio de diligências adicionais.

Requer, assim, o recebimento e o processamento da representação, bem como a concessão de medida liminar para efeito de suspender o certame até a apreciação de alegadas irregularidades.

No mais, a inicial veio instruída com procuração *ad judicium* e documentação relativa à constituição societária da representante.

Ao apreciar o feito, o e. relator do caso, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, deferiu a tutela pleiteada e ordenou a autuação do feito,² com consequente análise pela unidade técnica, a qual inferiu pela procedência dos fatos arguidos, propondo, inobstante, a revogação da cautelar, ante a conclusão do certame e andamento da execução contratual, além de notificações para fins de justificativas e

² Conforme a mencionada DM 0236/2020/GCVCS-TCE-RO (ID 973387).



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

prestação de informações, estas por parte do prefeito municipal, sobre as medidas para materializar a declaração de que licitaria novamente o mesmo objeto.³

Essas conclusões e encaminhamentos foram acolhidos pela relatoria, que cassou a tutela antecipatória anteriormente concedida e determinou a oitiva da responsável pelo certame controvertido, com comunicação à autoridade gestora para apresentação das providências adotadas no fim de deflagrar nova licitação, sem prejuízos aos serviços objeto da execução contratual já em andamento – isso somente até a consecução desse segundo certame –, exortando, ademais, acerca do descabimento de proceder à prorrogação da avença sob vigência.

Em resposta ao chamamento processual, compareceu tempestivamente aos autos Hevileny Maria Cabral de Lima Jardim,⁴ pregoeira, ao passo que decorreu o prazo regimental sem que Isaú Raimundo da Fonseca, prefeito municipal, atendesse à notificação que lhe foi endereçada.⁵⁻⁶

Ao reexaminar os autos, dessa vez em sede de contraditório, o corpo instrutivo reiterou a análise preliminar, exceto em relação ao aduzido equívoco na inadmissibilidade de recurso administrativo na origem,⁷ posicionando-se, nesse passo, pela procedência parcial da representação e declaração de ilegalidade do contrato resultante do torneio licitatório impugnado, sem pronúncia de nulidade, todavia, além de sustentar a cominação de sanção e renovação de determinação, pelos motivos anotados na parte dispositiva de sua manifestação, *verbis*:

5. CONCLUSÃO

³ Conforme RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR (ID 1027640).

⁴ Conforme os documentos disponíveis na *aba Juntados/Apensados* do sistema PCe, no caso, o Ofício n. 001/CPL/PMJP-RO/2021 de 15.01.2021, ao qual foram anexadas as justificativas (ID 984734).

⁵ Conforme CERTIDÃO (ID 1073032).

⁶ Conforme OFÍCIO N. 1/2021/CGM/PMJP-RO de 15.01.2021, e respectivos anexos, o Sr. Isaú Raimundo da Fonseca, Prefeito Municipal, em momento anterior à notificação para fins de que prestasse tais informações, ou seja, assim que tomou conhecimento do *decisum* que suspendeu cautelarmente os atos relacionados ao pregão eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020, carrou aos autos alegações acerca da impossibilidade de dar cumprimento à tutela antecipatória consignada na DM N. 0236/2020/GCVCS, fundadas na afirmação de que o certame já havia sido homologado em 21.10.2020, por seu antecessor, o que teria ocorrido antes mesmo da formalização da representação de que se cuida, assim como celebrado o Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, em 03.11.2020, e iniciada sua execução, postulando, ao final de tal expediente, a revogação da tutela antecipatória (ID 984717).

⁷ Conforme RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA (ID 1123053).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

111. Diante de todo o exposto, aponta-se a manutenção das seguintes irregularidades:

5.1 De responsabilidade da Senhora Hevileny Maria Cabral de Lima Jardim, CPF 023.653.454-84, pregoeira oficial do município de Ji-Paraná, por:

a) Exigir documentos não previstos no Edital e nem na legislação, violando o art. 3º, da Lei 8.666/93;

b) Possibilitar duas fases recursais na modalidade pregão, violando o art. 4º, XVIII da Lei 10.520/2002;

5.2 Da responsabilidade do Senhor Isaú Raimundo da Fonseca (CPF: 286.283.732-68), atual Prefeito Municipal de Ji-Paraná/RO, por:

a) não ter apresentado as medidas adotadas para a deflagração de nova licitação e, principalmente, por ter prorrogado o Contrato nº 116/PGM/PMJP/2020, descumprindo com a DM n. 0081/2021-GCVCS/TCE-RO, incidindo o art. 55, IV, da LC nº 154/96.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

6.1. **conhecer** da representação, com amparo jurídico no artigo 170, § 4º, da Lei n. 14.133, de 2021, no artigo 52-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, e no artigo 82-A do Regimento Interno do TCE/RO, uma vez que restaram preenchidos os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie;

6.2. **julgar o mérito parcialmente procedente**, em razão das irregularidades descritas no item 5 deste relatório, de modo que o Contrato nº 116/PGM/PMJP/2020, objeto do edital de Pregão Eletrônico nº 078/CPL/PMJP/RO/2020, deve ser considerado ilegal, sem pronúncia de nulidade;

6.3. **aplicar** multa à Senhora Hevileny Maria Cabral de Lima Jardim (CPF: 023.653.454-84), Pregoeira Oficial do Município de Ji-Paraná/RO, em razão das irregularidades elencadas no item 5.1, deste relatório, nos termos do art. 55, II, da LC n. 154/96;

6.4. **aplicar** multa ao Senhor Isaú Raimundo da Fonseca (CPF: 286.283.732-68), chefe do Poder Executivo Municipal, tendo em vista que descumpriu com as determinações da DM n. 0081/2021-GCVCS/TCE-RO, incidindo o art. 55, IV, da LC nº 154/96;

6.5. **determinar** ao Senhor Isaú Raimundo da Fonseca (CPF: 286.283.732-68), ou a quem lhe vier a substituir, a realização de nova licitação durante a vigência da prorrogação do Contrato nº 116/PGM/PMJP/2020, em razão da continuidade do serviço público, para que não haja nova prorrogação do Contrato nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

116/PGM/PMJP/2020, sob pena de multa, na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96.

Em seguida, os autos aportaram nesta Procuradoria-Geral de Contas para a regimental emissão do parecer ministerial.

É o necessário a relatar.

De pronto, constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como representação, na forma prevista no art. 52-A da Lei Complementar n. 154/1996, bem como nos art. 80 e 82-A, VII, do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, tal qual inferiu a relatoria.⁸

Como visto, a empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda. noticiou a essa Corte de Contas possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020, destinado à contratação dos serviços de gestão de frota, operado por sistema na plataforma WEB, mediante gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças e materiais, por meio de rede de oficinas credenciadas pela contratada, pelo valor estimado de R\$ 17.282.500,00,⁹ visando atender a Administração Municipal de Ji-Paraná.

Sob a ótica da demandante, as condutas que motivaram os questionamentos acerca da integridade do certame, atribuídas à responsável pelos atos ínsitos ao desígnio licitatório, consistiriam em: **a)** exigir documentos não previstos no edital e na lei, sob o pretexto de insuficiência de seu balanço patrimonial, no caso, as demonstrações de resultados abrangentes (DRA), de mutações do patrimônio líquido (DMPL), de fluxo de caixa (DFC), além de notas explicativas e, nessa senda, inabilitá-la sem indicar as inconsistências aferidas na citada peça contábil, entre os livros n. 02 e 03, e ainda considerar, para esse fim, escriturações de 2018, fora do alcance da licitação; **b)** possibilitar duas fases recursais no pregão,

⁸ Conforme a já citada DM 0255/2020-GCESS/TCE-RO, item II.

⁹ Conforme TERMO DE HOMOLOGAÇÃO (ID 984717, pág. 9).



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

inovando quanto ao que a respeito disciplina a Lei n. 10.520/02; **c)** não conhecer de recurso tempestivo e deixar de obter os dados sobre habilitação da 2ª colocada.

Essas condutas, como repisa ao longo do instrumento de representação, caracterizariam, conforme o caso, violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, vindicando, ao cabo, a concessão de liminar, *inaudita altera parte*, para o fim de “suspender o certame mencionado até o julgamento das ilegalidades cometidas pela Representada”, de modo a escoimar as imperfeições da licitação.

Assim, depreende-se desse contexto a controvérsia suscitada nos presentes autos, sobre a qual impende se debruçar este Ministério Público de Contas, na condição de *custos iuris*, o que, por evidente, requer a apreciação da higidez jurídica dos atos e contratos praticados pela Administração Pública, mostrando-se imprescindível atentar para o momento em que a Corte de Contas foi instada a officiar no caso e, via de consequência, para o tratamento que cabe ser dispensado ao assunto, devido a essa circunstância deveras determinante.

Nesse sentido, cumpre anotar que a representação foi protocolizada em 27.11.2020 e autuada em mesma data,¹⁰ quando, todavia, já homologado o Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020, o que se materializou em 21.10.2020,¹¹ formalizado o termo contratual dele resultante, em 03.11.2020,¹² e, ao que consta, iniciada a execução de seu objeto.

Ou seja, no instante em que pleiteada pela demandante a tutela inibitória, para o fim de determinar a suspensão do certame, como sustentado na inicial, o que deferido pela Decisão Monocrática n. 0236/2020/GCVCS/TCE-RO, de 03.12.2020, encontrava-se prejudicada a atuação preventiva da Corte de Contas, característica dos procedimentos fiscalizatórios deste jaez.

¹⁰ Conforme registro no sistema PCe, na *aba Tramitações/Andamentos Processuais*.

¹¹ Termo de homologação do Pregão Eletrônico de 21.10.2020, assinado por Affonso Antônio Candido, Prefeito Municipal (ID 984717, pág. 9).

¹² Conforme o instrumento de Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, pactuado com a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (ID 984717, pág. 35/43).



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

Nada obstante, a par das inconformidades narradas, é de se ter em mira que nesse *decisum* se assinou prazo para o gestor informar sobre as medidas implementadas com vistas à realização de outra licitação sobre tais serviços, sob a condição expressa de manter a execução contratual em vigor apenas pelo tempo necessário à ulatimação desse certame e, seguindo a mesma lógica, não levar a efeito a prorrogação de mesmo ajuste, tratando-se de obrigação de fazer, cuja aferição, quanto ao cumprimento, impende perscrutar nesta oportunidade.

Dito isso, insta consignar que, além da efetivação de citada determinação, no sentir deste Procurador-Geral de Contas, a questão que releva ser examinada nesta assentada, a essa altura dos acontecimentos, prende-se à alegação de existência de vícios na desclassificação da representante por suposta falta de qualificação econômico-financeira, da qual partem as demais arguições.

Não obstante se trate de proposições bem elaboradas, percebe-se que essas aduções consequentes objetivam, em *ultima ratio*, fortalecer a tese central de violação à lei e à regra da vinculação ao edital, por meio da associação a procedimentos descritos, naturalmente, como ofensivos à isonomia, em particular, e ao próprio direito de defesa, de sorte que nessa quadra têm um papel argumentativo subsidiário e como tal devem ser abordadas, com a devida vênua.

A rigor, se bem pensadas as coisas, a partir do que se colhe dos autos, sobretudo da extensa documentação que compõe o processo administrativo de origem,¹³ essas arguições suplementares, que, evidentemente, visam a robustecer a tese central, desvelam-se insubsistentes, como concluiu com acerto a unidade técnica em relação à alegação de não conhecimento de recurso tempestivo, ou discutíveis, no mínimo, como no que toca à indigitada inobservância da diretriz legal de unicidade da fase recursal na modalidade do pregão presencial ou eletrônico.

Contudo, como já se sinalizou, esses fatos dispensam maiores lucubrações, bastando se registrar que, diante do contexto em que se deu o

¹³ ID 998973, pág. 4/2.205.



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

desenrolar do certame, envolvendo questionamentos de diferentes concorrentes,¹⁴ as características do objeto e o valor da contratação em disputa, não parece desarrazoado o ato da pregoeira de suspender o certame, para elucidar dúvidas (contundentes) sobre a qualificação e a proposta da representante.¹⁵

Em tal cenário, ainda que em exame perfunctório, é de se ter como plausíveis as razões declinadas pela pregoeira em sua defesa, na linha de que seria temerário simplesmente prosseguir com o certame à revelia das contestações interpostas ou inabilitar a requerida, assim como dá a entender que na ocasião não dispunha de dados suficientes para a adoção *sponte propria* de tal medida.

Nesse passo, a fase recursal propriamente dita se deu em face da decisão de, realizada a diligência, manter a representante no certame, como detentora dos lances vitoriosos, alvo de (reiterado) inconformismo das concorrentes, cuja apreciação dos respectivos pedidos acarretou sua inabilitação.

Assim, os elementos coligidos autorizam a presumir que, nesse caso, o *modus operandi* da pregoeira não induz, claramente, ao propósito de subverter a orientação (prevalente) de que no pregão vige a regra de única etapa recursal, nos termos do art. 4º, XVIII e XX, da Lei n. 10.520/02,¹⁶ mas, antes disso, o de diligenciar,¹⁷

¹⁴ Conforme os recursos administrativos das seguintes licitantes: TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA (ID 998974, pág. 1.654/1.659), NP3 COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (ID 998, pág. 1873/1877) e PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA (ID 998074, pág. 1.885/1895),

¹⁵ Conforme DECISÃO DE RECURSO DE ADMINISTRAÇÃO, em que há remissão ao teor das impugnações, foi alegado em desfavor da licitante CARLETTO GESTÃO DE LTDA, tida, a princípio, como a vencedora do certame, o seguinte, resumidamente: **1)** inidoneidade do atestado de capacidade técnica; **2)** inconfiabilidade das informações constantes do balanço patrimonial (existência de 2 balanços patrimoniais para o mesmo exercício de 2019); e **3)** inexecuibilidade da proposta comercial.

¹⁶ **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; [...]; **XX** - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

¹⁷ Depreende-se, ainda, defesa da Senhora HEVILENY MARIA CABRAL DE LIMA JARDIM, Pregoeira, que a própria plataforma na qual se operou a sessão de avaliação de propostas, no caso, o compras.net, ante tais intercorrências, abre prazo para manifestação de intenção de recurso, o que, embora não tenha sido confirmado nesta assentado, mesmo porque não se justificaria fazê-lo, corresponde ao que



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

pelo que possível depreender das evidências afins, o que, igualmente, tem respaldo na legislação aplicável, como prevê o art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93.¹⁸

Nesse passo, por tais razões, diverge-se, pontualmente, do que anotou o corpo instrutivo a respeito dessa questão específica, o que não implica a emissão de juízo sobre o mérito da desclassificação da empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda., o que será objeto de análise em tópico subsequente.

Outra constatação que tende a confirmar a cautela com que se houve a responsável pela condução do certame, nesses pontos, decorre da percepção de que, diversamente do que asseverou a representante, foi-lhe assegurado o contraditório, nas ocasiões em que se fez imperativo, como as contrarrazões oferecidas às impugnações das concorrentes¹⁹ e a irresignação manejada contra sua inabilitação, nesse caso, submetida à PGM, que a considerou extemporânea.²⁰

A bem da verdade, tampouco procede a alegação da representante de cerceamento de defesa por não ter contraditado a manifestação da Coordenadoria Geral de Contabilidade, solicitada e utilizada pela pregoeira como fundamento para sua desclassificação, já que comprovadamente perdeu a oportunidade de, no momento devido, insurgir-se contra a decisão.

Desse modo, esses contrapontos, delineados *en passant*, por força de razões declinadas, indicam que as alegações às quais se dirigem, como visto, não são suficientes, só por si, para sustentar a tese da representante de que sua desclassificação do certame seria fruto de tratamento não isonômico e, muito menos, que fora impedida de lançar mão do contraditório e da ampla de defesa.

consignou ao decidir sobre os recursos e registrado em ata, peças já mencionadas, nas quais, registre-se, possível perceber alguma preocupação com a transparência e contradita desses atos.

¹⁸ **Art. 43.** A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...];
§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta

¹⁹ Conforme contrarrazões oferecidas à impugnação das licitantes TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA (ID 998974, pág. 1.660/1663), NP3 COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (ID 998974, pág. 1.879/1.883) e PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA (ID 998974, pág. 1.885/1895).

²⁰ Conforme DESPACHO N. 724/PGM/PMJP/2020 (ID 998974, pág. 2.120/2.122).



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

Feitas essas considerações, cabe retomar a questão na qual reside, essencialmente, o deslinde a ser conferido aos presentes autos.

Pois bem!

Sob essa perspectiva, consigna-se, de pronto, que, embora tenha diligenciado, sob a justificativa aceitável de sanear pontos de divergências ou de hesitação acerca da capacidade patrimonial da representante, no fim de obter o auxílio especializado da área técnica competente, a Senhora Hevileny Maria Cabral de Lima Jardim, ao decidir sobre o caso, exorbitou do que previu o edital, na mesma senda da Lei n. 8.666/93, acerca da exigência sobre esse requisito.

No caso trazido à baila, o Edital de Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020, em sintonia com a práxis quanto a esses objetos, como regra, fixou as seguintes cláusulas, para fins de qualificação econômico-financeira, *verbis*:

10.16. Qualificação Econômico-Financeira:

10.16.1. Negativa de Ações de Falência, Concordata, Recuperação judicial e Extrajudicial (Lei nº 11.101/05), expedida pelo distribuidor da sede da licitante, nos últimos **90 (noventa)** dias, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão;

10.16.2. Balço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, **vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios**, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta.

10.16.2.1. No caso de empresa constituída no exercício social vigente, admite-se a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao período de existência da sociedade;

10.16.2.2. É admissível o balanço intermediário, se decorrer de lei ou contrato/estatuto.

[...]



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

Essas peças, relativas ao exercício social de 2019, foram exibidas pela representante na fase de habilitação,²¹ sobre as quais a responsável pela Coordenação Geral da Contabilidade, ao ser inquirida em diligência promovida pela pregoeira, por provocação de concorrentes, respondeu, *verbis*:²²

De acordo com o exigido pelo edital no item 10.16.2.1, encontra-se devidamente juntado aos autos as páginas do Livro Diário contendo Termo de Abertura, Balancete de Verificação, Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e Termo de Encerramento, com devido registro na Junta Comercial, **porém não constam nos autos a Demonstração dos Resultados Abrangentes, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Demonstração de Fluxo de Caixa e as Notas Explicativas. O Balanço Patrimonial e DRE apresentadas pela Empresa CARLETO GESTÃO DE FROTAS LTDA estão em conformidade com a legislação vigente para empresas deste ramo, que é a Lei 6.404/76 em seu artigo 176, e que a empresa está em situação financeira e patrimonial superavitária.**

Quanto aos índices financeiros extraídos do Balanço Patrimonial, referente ao período analisado, os mesmos estão dentro dos limites solicitados no Edital no item 10.16.3, devidamente assinados pelo Contador.

A Certidão de Regularidade do Contador responsável no período encontra-se nos autos na página 1024.

Sem maiores esforços se verifica, ao final da nota produzida por profissional de contabilidade pública, em relação aos aspectos que importam ter em conta, a confirmação das seguintes situações: **a)** as peças necessárias à demonstração da situação patrimonial da representante foram apresentadas de acordo com o que estabelecido pelo edital, **b)** possuíam registro na respectiva junta comercial, **c)** demonstraram situação financeira e patrimonial superavitária e **d)** indicaram índices financeiros (de liquidez) dentro dos parâmetros condicionados.

Entretanto, ainda que já suficiente o resultado dessa diligência, para fins da licitação, em que os parâmetros de avaliação da situação financeira constam do edital, ante a alegação de inconfiabilidade de registros e duplicidade de

²¹ Conforme TERMO DE ABERTURA DE LIVRO DIÁRIO N. 003 AUTENTICADO PELA JUCER-PR, BALANÇO PATRIMONIAL PERÍODO DE 01.01. A 31.12.2019, DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO ENCERRADO EM 31.12.2019, INDICES DE LIQUIDEZ E TERMO DE ENCERRAMENTO DO LIVRO N. 003 (ID 998974, pág. 1.591/1.596).

²² ID 998974, pág. 1.821.



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

balanço patrimonial da representante,²³ o assunto foi remetido a uma segunda oitiva da área contábil, sobre o que a titular forneceu esta explicação, *verbis*:²⁴⁻²⁵

Em resposta ao despacho às fls. 1174 e 1175, verificou-se que o Balanço Patrimonial válido corresponde ao do livro de nº 03, conforme Parecer Técnico fls. 1101 e o Termo de Abertura fls. 1094 que menciona que o livro de nº 03 substitui o livro anterior, porém em análise do Balanço Patrimonial observou uma divergência de valores no exercício de 2018 entre o livro nº 02 e nº 03, sendo que o Parecer Técnico retifica somente o exercício de 2019 e não consta no parecer os motivos das alterações realizadas.

[...]

Ao dispor dessa informação, que, como se vê, atesta a validade do balanço patrimonial de 2019, além de apontar a existência de divergência de valores quanto à peça contábil referente ao exercício de 2018, sem dizer a causa da inconsistência, atinente, todavia, a período que não interessava ao escopo do certame, a pregoeira, não obstante a ausência da indicação de elementos capazes de desacreditar, de forma peremptória, a adequação da situação financeira da representante, decidiu desclassificá-la sem fundamento legítimo.²⁶

Como razão para se posicionar por tal medida, a exemplo do que trouxe aos autos para se opor à imputação sofrida por esse fato, argumentou que a representante não teria atendido integralmente à previsão contida no item 10.16.2 do edital, já referido alhures, por apresentar o balanço patrimonial desacompanhado de DRA, DMPL, DFC e notas explicativas, além de conter inconsistências, invocando, para tanto, o parecer técnico-contábil pelo qual alega ter se pautado.

²³ Conforme RECURSO ADMINISTRATIVO subscrito pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA (ID 998974, pág. 1.885/1.895).

²⁴ ID 998974, pág. 1.863/1.865).

²⁵ Além de mencionar a aplicabilidade das Notas Explicativas, com referência ao art. 176 da Lei n. 6.404/76, cuja ausência no balanço patrimonial da representante, foi indicada nesse derradeiro questionamento, a titular da unidade de contabilidade municipal asseverou, ainda, que parecer técnico não substitui esses complementos às demonstrações contábeis, referindo-se a documento elaborado por contador da empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda., no qual se alude a retificação de erros em lançamentos contábeis (ID 998974, pág. 1.707/1717).

²⁶ Conforme DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO (ID 998974, pág. 1.905).



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

Entretanto, essas asserções não correspondem à realidade fática e jurídica que se depreende dos autos, por três razões, pelo menos: a uma, porque o dispositivo editalício supostamente desatendido, que, a propósito, reproduz o art. 31, I, da Lei n. 8.666/93, não exigiu a documentação aludida; a duas, porque a informação contábil que diz ter subsidiado a decisão pela inabilitação apenas citou a ausência e não a obrigatoriedade de tais peças contábeis; a três, porque mesma nota contábil, em momento algum, infirmou o balanço patrimonial de 2019.

Com efeito, ao reverso do que sugeriu para sustentar o deslize, tivesse a pregoeira agido em consonância com o teor das manifestações contábeis requisitadas como auxílio especializado, teria, desde o resultado da primeira consulta, posto fim à discussão acerca da saúde financeira da representante, referendada já naquela ocasião para fins de satisfação ao que o edital fixou para o certame.

Quanto à vedação de impor condições que não sejam previamente conhecidas pelos licitantes, por força de comando que emana do princípio da vinculação ao instrumento, relegado, no caso concreto, é de se assinalar, dada a relação temática, que há registro em precedente do TCU no sentido de que exigência relacionada à qualificação econômico-financeira, não contida no respectivo edital, não justifica a exclusão da licitante do certame. Veja-se:

9.34. O balanço patrimonial da vencedora de 2014 foi apresentado com assinatura do contador (peça 8, p. 6). Considera-se que a formalidade de exigir a apresentação de termo de abertura e de encerramento de livro fiscal seria desarrazoada neste caso, uma vez que não há exigência expressa no edital, motivo porque se considera improcedente a reclamação quanto a este aspecto.

9.3.4.1. Esta Corte de Contas possui jurisprudência no sentido de que 'ausência da apresentação dos termos de abertura e encerramento do livro diário, exigência não contida no respectivo edital, não justificaria a exclusão da licitante do certame'.

(Acórdão 5226/2016-Plenário. Relatora: Min. Ana Arraes).

De outro tanto, a decisão pela inabilitação da licitante vencedora do pregão se descurou do pressuposto de que as licitações públicas, especialmente, são regidas pelo formalismo moderado, de tal modo que as exigências



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

de qualificação dos interessados, como as de natureza econômica e financeira, se não imprescindíveis, de fato, devem necessariamente ser harmonizadas com a competitividade e consequente obtenção da proposta mais vantajosa.²⁷

Ou seja, qualquer exigência qualitativa ou quantitativa que, de algum modo, sob qualquer ângulo, destoe dos contornos definidos pelo ato convocatório e, já não bastasse esse desacerto, não assegure à Administração maior vantajosidade técnica e/ou econômica, deve ser rechaçada, sob pena de ilegalidade do certame, como se permite inferir a respeito do caso em testilha.

Nesses termos, entende este Procurador-Geral de Contas que, à vista dos princípios e critérios que informam a aplicação das regras de mensuração da capacidade patrimonial nos certames licitatórios, não se verificou, nem mesmo por parte do próprio órgão de contabilidade da administração municipal, a existência de desajustes na situação econômico-financeira da representante, a ponto de inviabilizar sua permanência no pleito, referendada, a mais, em alguma medida, por não constarem a seu respeito impedimentos para contratar com o Poder Público.²⁸

Desta forma, assiste razão à representante quando se insurge contra o ato decisório da pregoeira, quanto à sua desclassificação/inabilitação do certame regido pelo pregão eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020, na linha do que fundamentado e concluído pelo exame técnico, com o que assente o Ministério Público de Contas.

Nesse contexto, como desdobramento dessa conduta dissociada de norma legal e editalícia, sobressai outra situação jurídica relevante a

²⁷ Conforme consta do ACÓRDÃO 2302/2012-TCU-PLENÁRIO, com base na prevalente declaração de voto do Min. WALTON ALENCAR DE SOUZA, assentou-se entendimento exatamente nesse sentido, ou seja, o rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo ser ponderadas as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes (processo 010594/2012-4, da Relatoria do Min. Raimundo Carreiro. Julgado na Sessão de 29.08.2012).

²⁸ Conforme CONSULTA CONSOLIDADA PESSOA JURÍDICA TCU (ID 998974, pág. 1.555), CERTIDÃO NEGATIVA DE LICITAÇANTES INIDÔNEOS POR CPF- TCU (ID 998974, pág. 1.557), CERTIDÃO NEGATIVA - CACEFIMP - CGE-RO (ID 998974, pág. 1.559) e AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO NO CADASTRO MUNICIPAL (ID 998974, pág. 1.561).



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

ser resolvida nestes autos, qual seja, a pronúncia ou não de nulidade do contrato firmado em decorrência do processo licitatório em voga.

A rigor, as ilegalidades ora descortinadas culminariam na declaração de ilegalidade do Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJ-RO/2020,²⁹ haja vista que conduzido em contrariedade à lei e ao instrumento convocatório, com consequente retorno ao *status quo ante*, decretando-se a nulidade do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020,³⁰ fato que, inevitavelmente, ensejaria a sua imediata extinção, propiciando a descontinuidade de serviços essenciais.

Como anotado, a representação foi formalizada quando já homologado o certame e celebrada a mencionada avença, que, demais disso, foi prorrogada recentemente por mais 6 meses, a contar de 03.11.2021,³¹ conforme constatou o corpo técnico em visita ao Portal de Transparência da Prefeitura de Ji-Paraná, informação ratificada por publicação no DOM n. 3669, de 13.10.2021.

Por certo, não se pode perder de vista que, na atual quadra, estar-se-ia, provavelmente, diante da impossibilidade fática de se processar com êxito novo certame livre das falhas diagnosticadas no edital de pregão eletrônico n. 078/CPL/PMJ-RO/2020, antes do fim do Contrato n. 116/PGE/PMJP.

Noutro giro, tem-se que oito empresas participaram da licitação aqui debatida,³² assim como, comparando o valor alcançado no certame com

²⁹ **Art. 49.** A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado [...]; **§ 2º.** A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

³⁰ **Art. 49.** A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado [...]; **§ 2º.** A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

³¹ <https://www.domjp.com.br/pdf/2021-10-13.pdf>.

³² Conforme ATA DE REALIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 078/CPL/PMJP-RO/2020: CARLETO GESTÃO DE FROTAS LTDA., PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA., NP3 COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. E TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA., MADEIRA SOLUÇÕES ADMINISTRAÇÃO DE CONVÊNIOS



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

o estimado, verifica-se uma significativa redução, vez que o objeto foi orçado em R\$ 17.282.500,00 e a cifra a que se chegou após a disputa foi de R\$ 13.476.700,00, perfazendo uma economia de R\$ 3.805.800,00, o que representa em média um decréscimo de aproximadamente 22%, em relação ao que projetou a Administração.

A par disso, cabe sopesar, ainda, que a diferença entre a proposta da representante (R\$13.471.708,75),³³ preterida, como se viu, para a segunda colocada, empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda. (R\$ 13.476.700,00),³⁴ é de apenas R\$ 4.991,25, ao longo de 12 meses de serviços prestados.

Logo, caso a Corte de Contas decida pela nulidade da recente contratação, não restará alternativa outra à Administração a não ser a admissão precária dos serviços até que nova licitação seja deflagrada e operacionalizada.

De todo esse contexto, infere-se que a invalidação dos atos licitatórios e respectivo contrato certamente causaria mais prejuízos do que sua manutenção, pois acabaria por vulnerar a segurança jurídica e os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, motivo pelo qual, a despeito das ilegalidades aferidas, deve-se afastar a pronúncia de nulidade do contrato.

Nesse sentido, pede-se licença para referenciar ementas de julgados desse Egrégio Tribunal de Contas, aplicáveis ao caso, *verbis*:

REPRESENTAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO IGUAL OU INFERIOR A ZERO POR CENTO. EVOLUÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. PROCEDÊNCIA. ILEGAL SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. DETERMINAÇÃO.

1. O entendimento desta Corte de Contas já foi no sentido de se proibir a previsão em edital de taxa de administração igual ou inferior a 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

LTDA, LABIS & PAHIM LTDA, VOLUS TECNOLOGIA E GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA E TICKET SOLUÇÕES HDFGT S.A (ID 998974, pág. 1.615/

³³ Conforme ATA COMPLEMENTAR N. 1 (ID 998974, pág. 1.673/1677).

³⁴ Conforme CONTRATO N. 116/PGM/PMJP/2020 (ID 998974, pág. 2.162/2.171).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

medidas preventivas para que não se pague valores maiores que os de mercado, sob a premissa de se estar contratando empresa com “taxa 0%”.

2. In casu, em face do *periculum in mora* reverso, e estando comprovada a participação de múltiplos licitantes (4 empresas), resultando em redução significativa da taxa inicial (viabilidade econômica), é de se declarar a ilegalidade do Pregão, sem pronúncia de nulidade, sem prejuízo de ser feita determinação ao gestor, no tocante aos futuros editais.

(Acórdão APL-TC 00384/19. Data da Sessão: 21.11.19. Processo n. 2155/19-TCER. Conselheiro Relator José Euler Potyguara Pereira de Mello)

EMENTA: EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 145/2017. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO. PORTAL ONEROSO PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO. CLÁUSULA RESTRITIVA DA COMPETITIVIDADE. ILEGALIDADE SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. A administração, em seus procedimentos licitatórios eletrônicos, deve fazer uso de portal gratuito. Não sendo viável ou inconveniente, deve comprovar a necessidade de um portal oneroso, demonstrando que não há prejuízo financeiro à máquina pública e contemplando os aspectos de transparência, capilaridade nacional, volume de fornecedores cadastrados, agilidade, entre outros.

2. Jamais se pode estabelecer distinções que restrinjam a competitividade gratuitamente, salvo por motivos excepcionais e devidamente justificados.

3. O favorecimento à micro e pequenas empresas locais deve estar fundamentado na comprovação de que a vantagem pretendida proporcionará o desenvolvimento econômico e social, local e regional, o que exigirá a observância de alguns requisitos, quais sejam: estudos e levantamentos econômicos e sociais, haver regulamentação estadual ou municipal, disciplinando os procedimentos para a participação dessas empresas, que deve estar de acordo com a Lei Complementar nº 123/06 e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, além disso, não pode prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para administração e a competitividade, pois devem existir, pelo menos, 3(três) micro e pequenas empresas aptas a participar da licitação.

(Acórdão APL-TC 1225/17. Data da Sessão: 13.12.17. Processo n. 3158/17-TCER. Conselheiro Relator Paulo Curi Neto)

Assim, em estrita observância ao interesse público, a par de encontrar fulcro nos princípios referidos, pugna o Ministério Público de Contas por



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

que não se determine a anulação, preservando-se a avença, por considerar que os efeitos da nulidade por certo causariam maior prejuízo à Administração (risco reverso) que a preservação dos serviços até o término do contrato.

Isso, todavia, não implica liberar a Senhora Hevileny Maria Cabral de Lima Jardim da responsabilização por ter agido de forma contrária à previsão editalícia e à legislação pertinente, visto ser razoável esperar que procedesse de forma diversa, na condição de pregoeira, devendo, por isso, ser multada.

Igual medida sancionatória há de ser infligida ao Senhor Isaú Raimundo da Fonseca, prefeito municipal, pela inércia em dar efetividade, sem justificativa, à ordem de comprovar a abertura de nova licitação sobre o objeto do certame controvertido, como consignado no item III da DM N. 0081/2021-GCVCS, da qual foi regularmente notificado.³⁵

Em verdade, o gestor municipal não só deixou de cumprir tal determinação, como sequer teve o cuidado de relatar à Corte de Contas eventual impossibilidade de fazê-lo e, pior, promoveu a prorrogação da contratação, relegando comando em sentido contrário contido na mencionada decisão monocrática.

Portanto, forçoso que se comine pena pecuniária a esse agente público, sem prejuízo da renovação da medida desatendida até aqui, a ser fixada com a advertência de que a desobediência pode configurar reincidência.

Ante o exposto, convergindo, em linhas gerais, com posicionamento da unidade técnica no Relatório de Análise Defesa,³⁶ manifesta-se o Ministério Público de Contas no sentido de que esse Tribunal de Contas:

I) conheça da representação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, em razão da violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sobretudo, em razão da inabilitação da licitante proponente do menor lance, com base em exigência

³⁵ Conforme AR POSITIVO – OFÍCIO N. 998/2021-DP-SPJ (ID 1056764).

³⁶ ID 1032212 e ID 1087947, respectivamente.



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

de comprovantes de qualificação econômica não previstos na legislação, tampouco no Edital de Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020;

II) considere ilegal, sem pronúncia de nulidade, o Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, decorrente do Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJ-RO/2020, firmado entre o Executivo Municipal de Ji-Paraná e a empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda., em razão da irregularidade citada no item anterior;

III) aplique multa:

III.1) à Senhora Hevileny Maria Cabral de Lima Jardim, pregoeira, com fundamento no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/96, pelo cometimento da irregularidade referida no item I, acima;

III.2) ao Senhor Isaú Raimundo da Fonseca, prefeito municipal, com fundamento no art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96, pelo descumprimento da ordem exarada no item III da DM N. 0081/2021-GCVCS;

IV) assine novo prazo ao Senhor Isaú Raimundo da Fonseca, a fim de que comprove a deflagração de novo certame licitatório, em substituição ao Pregão Eletrônico n. 078/CPL/PMJP-RO/2020, sob pena de nova sanção e da configuração de reincidência, sem prejuízo de futura responsabilização em caso de não substituição do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, ao cabo de sua vigência já indevidamente prorrogada, pelo instrumento contratual decorrente do novel procedimento licitatório.

É o parecer.

Porto Velho, 25 de fevereiro de 2022.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 25 de Fevereiro de 2022



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