



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	00721/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Rolim de Moura
SUBCATEGORIA:	Representação
REPRESENTANTE:	Madeira Soluções Administração de Convênios Ltda., CNPJ n. 05.884.660/0001-04, representada por Raira Vlácio Azevedo OAB/RO 7.994 e Ian Barros Mollmann OAB/RO 6.894 ¹
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no instrumento convocatório que rege o Pregão Eletrônico n. 17/2022, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento de combustíveis. (Processo Administrativo n. 830/2022)
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO	Concomitante
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 3.937.590,00 ²
RESPONSÁVEIS:	Valdir Silvério , pregoeiro do município de Rolim de Moura, CPF 663.459.959-91; Dionisio Pereira Braga , secretário municipal de Agricultura, CPF 400.243.772-87; Eziquiel Marcos Cassol Sehnem , secretário municipal de Obras e Serviços Públicos, CPF 895.999.182-15; Edson Bavaresco Dias , secretário municipal de Governo, CPF 298.350.381-04; Sandra Miranda dos Santos , secretária municipal de Assistência Social, CPF 390.531.802-49; Kelly Naahmara Rodrigues Jorge , secretária municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, CPF 587.855.072-53; Tiago Michael Caliani , superintendente da AGERROM, CPF 907.312.982-68;

¹ Conforme procuração anexa aos autos (ID 1184815).

² Valor estimado conforme subitem 1.1.5 do edital (ID 1166627, p. 2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Jorge Ricardo da Costa, secretário municipal de Fazenda, CPF 283.927.522-87;

Olicio Domingos Lopes, secretário municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, CPF 824.929.568-49;

Simone Aparecida Paes, secretária municipal de Saúde, CPF 585.954.572-04;

José Luiz Alves Felipin, superintendente da ROLIMPREVI, CPF 340.414.512-72;

Michele Tereza Correa de Brito Cangirana, superintendente da SANEROM, CPF 654.443.962-20;

Cleide Lopes, secretária municipal de Educação e Cultura, CPF 578.446.662-34;

RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação, com pedido de tutela antecipatória, formulada pela empresa Madeira Soluções Administração de Convênios Ltda. (ID 1184805), em face de supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico n. 017/2022 (Processo Administrativo n. 830/2022) deflagrado pelo Executivo Municipal de Rolim de Moura.

2. Referido certame visa à formalização de ata de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento eletrônico por meio de cartões ou sistema web ou similares para controle de gestão de combustíveis on-line, fornecimento em rede de postos credenciados, gestão do combustível do P.A, melosa e containers de combustível, gestão dos empenhos do frotas por centro de custo para prestação de contas, sistema integrado para gerar informações ao portal de transparência e acompanhamento e regulação de contratos com emissão de relatórios bem como geração de tabelas para prestação de contas aos órgãos de controle.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

3. Após autuados, em sede de procedimento apuratório preliminar, na forma da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, os documentos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) para fins de análise dos critérios de seletividade, que concluiu que a matéria preenche os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas e sugeriu seu processamento como representação, o encaminhamento à relatoria para análise da tutela de urgência pleiteada, propondo o indeferimento da medida (ID 1189092).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

4. Mediante a Decisão Monocrática n. 0043/2022-GCJEPPM (ID 1191167), a relatoria corroborou o posicionamento técnico, no sentido de que a representação recebesse análise da Corte de Contas e indeferiu o pedido de tutela inibitória por entender que não preenche os requisitos para sua concessão.
5. Procedida a notificação dos responsáveis³, o pregoeiro, Senhor Valdir Silveiro, em 05.05.2022, compareceu aos autos⁴ informando que tomou ciência da decisão.
6. Visando à instrução do feito, foi realizada diligência via Ofício n. 153/2022/SGCE/TCERO (ID 1208884), solicitando o encaminhamento de cópia integral do procedimento licitatório (Processo Administrativo n. 830/2022), o que foi atendido pelo gestor, conforme documentação encaminhada e juntada sob os IDs 1210617, 1210618, 1210619, 1210620, 1210621, 1210622, 1210623, 1210624, 1210625.
7. Assim vieram os autos para a análise.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Da atual situação do certame

8. Antes de adentrar ao exame de mérito dos apontamentos, importa destacar que o certame licitatório foi realizado dia 11.04.2022⁵, e contou com a participação de sete empresas, a saber: C. V. Moreira Eireli, Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli, Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda., Ticket Soluções HDFGT S/A, Madeira Soluções Administração de Convênios Ltda., Centro América Frotas Eireli, Volus Tecnologia e Gestão de Benefícios Ltda., sagrando-se vencedora a empresa C. V. Moreira Eireli.
9. O objeto do certame foi homologado em favor da empresa vencedora em 18.04.2022, pelo prefeito municipal, Senhor Aldair Júlio Pereira⁶, firmando-se a Ata de Registro de Preços n. 11/2022, de 20.04.2022⁷.
10. Cumpre ainda salientar que a empresa representante, que noticiou as possíveis impropriedades objeto desta representação, apresentou impugnação ao edital contemplando as mesmas irregularidades ventiladas nesta inicial (ID 1184811). A insurgência foi conhecida e respondida pelo pregoeiro, de cujo exame concluiu pelo não provimento aos apontamentos suscitados (ID 1184810).

3.2. Síntese dos apontamentos

11. A representante alega em síntese que: **i)** a resposta ao pedido de impugnação ocorreu fora do prazo legal; **ii)** não estabelecimento de critérios para avaliar a exequibilidade das propostas que ofertem taxas nula ou negativas e, também, para o controle da não cobrança abusiva de taxas das empresas credenciadas; **iii)** inexistência de critérios objetivos

³ Ofício n. 0523/2022-DP-SPJ (ID 1194319) e Ofício n. 0524/2022-DP-SPJ (ID 1194321).

⁴ Ofício n. 36/SEMCOL/2022 (ID 1197396).

⁵ Documento sob o ID 1210617, p. 47-53.

⁶ Documento sob o ID 1210617, p. 57.

⁷ Documento sob o ID 1210618, p. 51-63.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

para aferição da qualificação técnica dos competidores interessados no certame; **iv)** inexistência de critérios objetivos para aferição da qualificação econômico-financeira dos competidores interessados no certame; e **v)** inexistência de justificativa para exigir que os interessados disponibilizem aplicativo para ser utilizado em celulares com sistemas operacionais Android/IOS.

3.3. Da ausência de resposta para impugnação no prazo legal

3.3.1. Síntese das alegações na representação

12. Aduz que a resposta à impugnação, além de não ter sido apreciada materialmente, foi publicada na iminência da abertura da sessão.

13. Informa que o pedido de esclarecimentos ou impugnação não tem efeito suspensivo em relação à licitação, mas que a resposta deve ser fornecida no prazo de 2 (dois) dias úteis a partir do pedido de esclarecimentos ou impugnação, conforme art. 23 do Decreto Federal n. 10.024/2019, que regulamenta o edital da prefeitura do município de Rolim de Moura.

14. Conclui alegando que a falta de análise da impugnação por parte do pregoeiro configura falta grave e ofende o direito à informação, além de violar o direito de participação das empresas interessadas em contratar com o poder público, reduzindo o número de competidores e, conseqüentemente, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa.

3.3.2. Análise

15. A impugnação ao instrumento convocatório interposta pela empresa Madeira Soluções Administração de Convênios Ltda.⁸ foi protocolada no sistema Licitanet no dia 06.04.2022, às 10h09min⁹, cuja resposta¹⁰ se deu no dia 08.04.2022, às 16h50min, ou seja, dentro do prazo de 2 dias úteis a partir do pedido de esclarecimentos ou impugnação.

16. Desse modo, não há o que se falar em ausência de apreciação da impugnação, tampouco em resposta fora do prazo, restando improcedente a representação quanto a esse ponto.

3.4. Da necessidade de se estabelecer critérios de controle sobre as taxas nulas ou negativas

3.4.1. Síntese das alegações na representação

17. Aduz que não está explícito no edital a possibilidade de os licitantes ofertarem taxas nulas ou negativas, e que caso exista esta possibilidade, tem de haver critérios para o controle das taxas ofertadas sobre os credenciados, para que não haja prejuízo da proposta

⁸ ID 1187438

⁹ Disponível em:

https://dv7rs78smtpx8.cloudfront.net/reports/pregao/39410/relatorio_impugnacoes_274531706.html, acesso em 02.08.2022.

¹⁰ ID 1187439



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

mais vantajosa, bem como para que a taxa cobrada dos credenciados não seja repassada para a administração pública.

18. Reitera que, muitas vezes, quando a contratada apresenta uma taxa negativa, o que pode ocorrer, na verdade, é a transferência de todo encargo da operação ao credenciado, que, por sua vez, acaba por embutir o dispêndio à Administração Pública.

19. Salienta que a necessidade de se estabelecer critérios objetivando a vedação da transposição de tais valores aos credenciados, busca garantir a qualidade dos serviços que serão prestados pelas empresas que compõem a rede, além de evitar impactos negativos no valor a ser pago pela contratante, fruto de possível repasse dos “custos” da taxa de operação/comissão.

3.4.2. Análise

20. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia firmou entendimento em que se admite a taxa igual 0% (zero por cento) ou negativa, bastando a motivação do ato demonstrando a economicidade na aquisição ou serviços, conforme podemos verificar no voto que embasou o Acórdão APL-TC 00064/18¹¹, referente ao Processo n. 03989/17, do relator conselheiro Benedito Antônio Alves, senão vejamos:

(...)

14. Concernente à impossibilidade de oferta da taxa de administração igual a zero ou negativa (subitem 5.2), percebe-se que a peticionante assevera que existem serviços no mercado os quais a remuneração do prestador é feita por meio de taxa de administração, cobrada sobre o valor do serviço intermediado. Como exemplo, cita o que ocorre nas administradoras de vale-refeição, vale-combustível e cartão combustível. Nesses casos, a empresa cobra uma taxa ou comissão sobre o valor total das operações intermediadas.

15. Acrescenta que a proposta da administradora poderia ser aceita em razão da forma como esse serviço é executado. Isso porque a renda dos particulares prestadores de tal serviço decorre de três principais fontes: da contratante, de aplicações financeiras e dos estabelecimentos credenciados, de acordo com a Decisão n. 38/1996 -plenário do Tribunal de Contas da União –TCU.

16. Pondera que outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales, denominada operação de crédito antecipado.

17. Destaca, ainda, que há a possibilidade da administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido.

¹¹ Disponível em: <http://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/2b980695573164e57c810bec4e06083a>, acesso em 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

18. Por essas razões, **entende possível a aceitação de taxas de administração igual ou menor a zero nas licitações, desde que o valor seja exequível.** (Destaquei)

21. No mesmo sentido é o Acórdão AC2-TC 00630/19¹², referente ao Processo n. 2152/19, senão vejamos:

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%” (Destaquei)

22. Vê-se que esta Corte passou a admitir a taxa igual 0% (zero por cento) ou negativa, bastando a existência de motivação do ato, se demonstrada a economicidade na aquisição ou serviços, isto é dizer, desde que o valor seja exequível.

23. No caso dos autos, o pregoeiro do município, em resposta ao pedido de impugnação apresentado pela empresa ora representante junto à Administração, esclareceu que (ID 1184810):

a) Esclarecemos que apesar de não constar explicitamente que será aceito o valor da taxa negativa, também em nenhum momento o edital menciona o (sic) desclassificação de proposta que apresentar.

Sendo assim, não vislumbra este pregoeiro a alegação da IMPUGNANTE quanto a não aceitação TAXA NEGATIVA.

Este Pregeiro (sic) afirma que será cumprido entendimento do Tribunal de Contas da União –TCU, expresso na decisão 38/1996-plenário.

24. Nessa perspectiva, ainda que o edital não tenha sido claro quanto à admissão de lances contendo taxa zero ou negativa, fato é que não há proibição expressa no instrumento convocatório que rege o Pregão Eletrônico n. 17/2022, de modo que as licitantes não poderiam ter sido desclassificadas caso ofertassem um lance com taxa zero ou negativa.

25. Ademais, conforme esclarecimentos trazidos aos autos pelos responsáveis no ID 1184810, restou expressamente consignado que seriam aceitas propostas com taxa zero

¹² Disponível em: <http://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/1efc7a4a8f7105e166416adf1e0a52c5>, acessado em 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ou negativa, em consonância com a jurisprudência da Corte de Contas do Estado de Rondônia.

26. Quanto à alegação acerca da necessidade de critérios para o controle das taxas ofertadas sobre os credenciados, tratando-se a contratação pretendida de quarteirização dos serviços de gerenciamento de combustíveis, sabemos que a relação contratual da Administração Pública dar-se-á tão somente com a empresa gerenciadora.

27. Portanto, nas negociações entre a gerenciadora e sua rede credenciada, deverá ser obedecida a regra do livre comércio, uma vez que seu conteúdo é estranho ao contrato administrativo, não havendo, portanto, lugar para interferências da pessoa jurídica de direito público ou do órgão público contratante.

28. A jurisprudência da nossa Corte de Contas é nesse sentido, e podemos mencionar o Acórdão AC1-TC 0231/21¹³, proferido no Processo 3370/2019, cujo relator foi o conselheiro Wilber de Carlos dos Santos Coimbra, senão vejamos:

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO ECONÔMICO. REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. LICITAÇÃO. QUARTEIRIZAÇÃO. **TAXA COBRADA EM CONTRATO DE DIREITO PRIVADO, CELEBRADO ENTRE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO. FIXAÇÃO DE LIMITADOR PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INVIABILIDADE JURÍDICA. LIBERALISMO ECONÔMICO. LIVRE CONCORRÊNCIA.** EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. CORREÇÃO DA PEÇA EDITALÍCIA. NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO AOS RESPONSÁVEIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO EDITAL DE LICITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, há que se conhecer a Representação, com fulcro no preceptivo entabulado no artigo 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154, 1996, c/c o artigo 82-A, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Relativamente ao instituto da quarteirização, a natureza jurídica do pacto celebrado entre a Administração Pública e a empresa gerenciadora é de direito público ao passo que a relação estabelecida entre a empresa gerenciadora e os executores dos serviços possui natureza jurídica de direito privado. O liberalismo econômico preceitua que a ordem jurídica, econômica e social sejam guiadas, destacadamente, pelos princípios da liberdade de iniciativa (artigo 1º, inciso IV, CF/88) e da livre concorrência (artigo 170, inciso IV, CF/88), motivo pelo qual o postulado da livre economia – liberalismo econômico – de deve ser, em regra, balizado pela mão invisível do mercado, conforme o ensinamento de Adam Smith, ou seja, sem interferência estatal. **Assim, o valor da porcentagem entre**

¹³ Disponível em: <http://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvocado/8382f60a9405198a7ecf14d0ea9e3f68>, acessado em 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

transações realizadas por pessoas jurídicas de direito privado deve ser regulado com aquele, efetivamente, praticado pelo mercado e não estipulado, a priori, pela Administração Pública, sob pena de malferimento ao modelo econômico adotado na República Federativa do Brasil. Deixa-se de aplicar multa aos agentes públicos quando, tempestivamente, reconhecerem a impropriedade, objeto de persecução, e, assim, procederem, voluntariamente, ao seu saneamento, em usufruto da prerrogativa da autotutela administrativa. Representação conhecida para, no mérito, julgá-la procedente, sem, contudo, pronunciar a nulidade do edital de licitação e sem aplicação de sanção pecuniária. Determinações. Arquivamento.

29. No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 1176/2021-Plenário¹⁴, conforme excerto:

46. Como bem anotou a Selog, tal como ocorreu no precedente mencionado (TC Processo 008.346/2019-4, Acórdão 5890/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Subst. Weder de Oliveira), no presente caso também não restou demonstrado que a taxa secundária máxima constituiu critério adequado para selecionar proposta mais vantajosa aos interesses públicos do órgão licitante.

47. Conforme destacou a unidade instrutiva, **a regra é a não intervenção na formação dos preços privados ofertados à Administração. Segundo o princípio da livre iniciativa, plasmado no art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal como fundamento da República, e reiterado no art. 170 do texto constitucional, o Estado deve evitar interferências nas atividades econômicas privadas.** Esse valor foi incorporado nas disposições do item 7.11 do Anexo VII-A da IN/MPDG 5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, in verbis:

"7.11. É vedado ao órgão ou entidade contratante exercer ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais." (Destaquei)

30. Há ainda uma ponderação relevante no Acórdão 1176/2021-Plenário-TCU¹⁵, in verbis:

¹⁴ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253A%2522ACORDAO-COMPLETO-2464697%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520, acessado em 02.08.2022.

¹⁵ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253A%2522ACORDAO-COMPLETO-2464697%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520, acessado em 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

29. Há, também, outras questões a serem discutidas para que se possa concluir pela adequação do critério de seleção de propostas. O primeiro deles diz respeito à verificação dessa prática pela Administração, ou seja, **até que ponto tem o órgão ferramentas para fiscalizar o cumprimento da taxa secundária praticada. Mais do que isso, caso haja essa possibilidade, qual é o custo dessa verificação por parte da Administração? A depender da complexidade e custo dessa fiscalização, começa-se a questionar até mesmo a finalidade da gerenciadora, uma vez que o credenciamento e a contratação direta das oficinas pelo órgão passam a ser possibilidade talvez até menos onerosa do ponto de vista da fiscalização e gestão do contrato.**

30. Dessa forma, quanto à fixação da taxa secundária máxima, entendemos que, novamente, não restou evidenciada como critério adequado de seleção da proposta que poderia atender do melhor modo possível aos interesses públicos, considerando o previsto no art. 170 da Constituição Federal e no item 7.1.1 do anexo VII-A da IN 5/2017, o que deverá ser objeto de ciência à unidade jurisdicionada quando da proposta de mérito. Quanto à adjudicação global, conforme exposto anteriormente, cabe audiência ao responsável pela elaboração do Termo de Referência - TR (Cap. Jorge José da Silva) e ao ordenador de despesas (Cel. Everton Luís Navarro de Almeida), por ter aprovado o TR e homologado a licitação, mesmo com a irregularidade citada.

31. Como podemos observar, o entendimento majoritário é no sentido da não interferência do poder público na formação de preços entre empresas privadas, uma vez que o liberalismo econômico preceitua que a ordem jurídica, econômica e social sejam guiadas, destacadamente, pelos princípios da liberdade de iniciativa e da livre concorrência, conforme preceituado no art. 1º, inciso IV, e art. 170, inciso IV, ambos da Constituição Federal de 1988.

32. Dessa forma, não assiste razão à representante quando aduz que tem de haver critérios para o controle das taxas ofertadas sobre os credenciados, uma vez que tais critérios afrontaria o disposto nos comandos constitucionais acima mencionados, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas.

33. Não se desconhece que o TCU recentemente vem adotando posicionamento no sentido da possibilidade de exigência de valor mínimo que a contratada deve repassar à credenciada sobre o montante do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos quando o objeto se refere à serviço de manutenção veicular, conforme Acórdão 1949/2021-Plenário¹⁶ previsto no Informativo de Licitações e Contratos n. 420¹⁷.

¹⁶ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1949%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse Acesso em: 02.08.2022.

¹⁷ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm> Acesso em: 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

34. Contudo, ainda que tal entendimento fosse majoritário, referida intervenção na taxa a ser cobrada entre gerenciadora e credenciadas não seriam justificáveis no caso de serviço de abastecimento veicular, objeto do certame em análise, já que os valores são faturados de acordo com o preço à vista previsto na bomba, o que diminui o risco de ocorrência de valores ocultos e/ou prejuízo a qualidade.

35. Pelo exposto, concluímos pela improcedência do presente apontamento.

3.5. Da falta de definição de critério objetivo quanto à qualificação técnica da empresa licitante - item 13.2.4

3.5.1. Síntese das alegações na representação

36. Neste ponto, aduz que o edital de licitação não estabeleceu de forma clara e objetiva os critérios para aferir o desempenho das empresas licitantes que participarão do certame, especialmente pelo fato do objeto da presente contratação ser serviço e o instrumento convocatório retratar “fornecimento de bens e/ou materiais”.

37. Assevera que não foram definidas as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado, e em razão disso, surge margem à subjetividade, atentando-se contra o princípio do julgamento objetivo, no qual impõe-se que a análise das propostas se faça com base no critério indicado no ato convocatório.

38. Reitera que quando o edital deixa de conter em seu bojo os critérios para aferição da qualificação técnica da empresa licitante, abre-se com isso uma margem discricionária ao pregoeiro, o que se mostra juridicamente incompatível.

39. Colaciona doutrina e jurisprudência para fundamentar suas alegações e requer, ao final, o estabelecimento de critério objetivos para aferir a qualificação técnica das empresas licitantes.

3.5.2. Análise

40. As exigências habilitatórias relacionadas à comprovação da capacidade técnica objetivam identificar a aptidão da empresa para contratação pretendida pela Administração Pública, nos termos do art. 30 da Lei 8.666/1993.

41. O Pregão Eletrônico n. 17/2022 traz em seu item 13.2.4 “Documentos referente à capacidade técnica” as seguintes exigências (ID 1184807, p. 14):

13.2.4 DOCUMENTOS REFERENTE À CAPACIDADE TÉCNICA:

a) 01 (um) atestado de capacidade técnica emitida por empresa pública ou privada, em nome da participante, que comprove estar apto para execução e ou fornecimento de bens e materiais.

b) O (s) atestado (s) de capacidade técnica apresentado (s) estará sujeito à confirmação de autenticidade, exatidão e veracidade conforme previsto no art. 43, parágrafo 3º da Lei Federal n. 8.666/93, sujeitando o emissor às penalidades previstas em lei caso ateste informações inverídicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

42. Em análise das previsões acima transcritas, percebe-se que não são indicados parâmetros objetivos para fins de avaliação da compatibilidade dos atestados em relação a quantidade e prazo, mas sim uma redação genérica. Essa constatação prejudica o princípio do julgamento objetivo, a impessoalidade, bem como aumenta o risco da administração de contratar empresas sem capacidade e expertise para executar o objeto da licitação.

43. Na análise recursal feita pela Administração sobre essa questão, o pregoeiro considerou o seguinte (ID 1184810, p. 3), *in verbis*:

(...) A letra a) do subitem deixa claro que o ATESTADO, deverá comprovar que a licitante já tenha executado a prestação do referido serviço do objeto licitado. Quanto ao quantitativo, por se tratar a licitação de registro de preços onde os serviços serão fornecidos de forma parceladas e imediata, sendo caracterizada o compromisso após a emissão da nota de empenho. Não vislumbra este pregoeiro a relevância da necessidade de quantitativos. Ainda, compreendendo que só poderão participar do certame empresas que conste ramo de atividade de acordo com o objeto. Não existe a possibilidade de ser apresentado ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA referente a execução de outro serviço ou fornecimento. (...)

44. Ocorre que, seguindo esse entendimento, basta que as empresas concorrentes comprovem terem fornecido os serviços de forma análoga ao objeto licitado, pouco importando, o quantitativo e o prazo, como estabelece o art. 30, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

45. Sobre o tema, cabe mencionar que o TCU já se posicionou pela necessidade de definição parâmetros objetivos para análise da comprovação técnica na fase de habilitação, senão vejamos o enunciado e o resumo do Acórdão n. 361/2017-Plenário¹⁸:

ENUNCIADO:

É obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993). (Destacamos)

RESUMO:

Representação formulada por licitante apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico promovido pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), destinado ao registro de preços para fornecimento e instalação de solução de rede local sem fio (WLAN), incluindo, entre outros serviços acessórios, manutenção e suporte técnico. Na inicial, destacara a representante a "ausência de definição, de modo preciso, dos quantitativos

¹⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/%25C3%2589%2520obrigat%25C3%25B3rio%2520o%2520estabelecimento%2520de%2520par%25C3%25A2metros%2520objetivos%2520para%2520an%25C3%25A1lise%2520da%2520comprova%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520%2528atestados%2520de%2520capacidade%2520t%25C3%25A9cnico-operacional%2529/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>, acessado em 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

de serviços que deveriam ter sido demonstrados pelos licitantes para o fim de qualificação técnica". Analisando o ponto, após promover oitivas e audiências regimentais, bem como a suspensão cautelar do certame, anotou o relator que, de fato, "a ausência de definição de parâmetros objetivos para as comprovações de prestações anteriores contribuiu, como bem pontuou a Selog, para os problemas que foram levantados pela empresa representante". Em seu entendimento, "ainda que a Lei 8.666/1993 não tenha estabelecido mandamento direto pela definição de quantitativos, faz-se mister defini-los em nome dos princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo, insculpidos em seu art. 3º". Nesse aspecto, prosseguiu, "admite-se a inclusão, no edital da licitação, de exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional de licitantes, conquanto que limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, consoante sólida jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 263". No caso concreto, anotou o relator, considerando que o objeto da contratação era constituído de bens e serviços comuns de baixa complexidade, fora argumentado que o termo de referência anexo ao edital "limitou-se a exigir a apresentação de atestado de capacidade técnica que comprovasse o anterior fornecimento e instalação de 'solução de porte similar com o objeto desta licitação' [...], sem indicar, contudo, os critérios objetivos que comprovariam a similaridade entre os serviços anteriormente executados e o objeto da contratação pretendida". Nessa moldura, registrou, "a ausência de indicação de quantitativos mínimos em serviços com características semelhantes que deveriam ser comprovados pela licitante veio a resultar que, na prática, a exigência contida no item 18.1.1 do Termo de Referência (item 10.6.2.1 do edital) representou mera formalidade, insuscetível de mensuração objetiva". Nada obstante, considerando, em síntese, que a "falha na elaboração do edital não veio a resultar, concretamente, em quebra de isonomia entre os interessados" e que a licitação obteve a proposta mais vantajosa para a Administração, entendeu o relator por revogar a cautelar concedida de modo a possibilitar o aproveitamento do certame. Em decorrência, votou pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo titular da Diretoria de Gestão Interna da Embratur, sem contudo sancioná-lo com multa, por preservada a competitividade do certame. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta da relatoria para considerar parcialmente procedente a representação, revogar a cautelar concedida, permitindo a utilização da ata de registro de preços constituída, sem prejuízo de cientificar a Embratur de que a ausência de parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação contraria o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993. (Destacamos)

46. Nessa condição, cabe à administração do órgão licitante a definição exata do percentual a ser utilizado como parâmetro de avaliação, mediante realização de estudos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

técnicos próprios, a fim de garantir a execução adequado do serviço sem, contudo, causar prejuízo à competitividade da licitação.

47. À vista disso, considerando a irregularidade apontada neste tópico, o Sr. Valdir Silvério, pregoeiro do município de Rolim de Moura designado pela Portaria n. 567/2021¹⁹, ao elaborar o Edital do Pregão Eletrônico n. 017/2022²⁰, sem o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, infringiu, em tese, o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.

3.6. Da falta de definição de critério objetivo quanto à qualificação econômico-financeira - item 13.2.3

3.6.1. Síntese das alegações na representação

48. Alega que o edital não estabeleceu de forma objetiva os critérios para aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes, em desacordo com o art. 31, §5º, da Lei n. 8666/93, deixando margem para a subjetividade, atentando contra o princípio do julgamento objetivo.

49. Junta doutrina e jurisprudência para fundamentar suas alegações e requer, ao final, o estabelecimento de critério objetivos para aferir a qualificação financeira das empresas licitantes.

3.6.2. Análise

50. A qualificação econômico-financeira tem como objetivo a verificação da capacidade econômica da licitante, de modo que fique resguardada a existência de condições suficientes e compatíveis com a posterior execução contratual.

51. A documentação exigível para tal verificação está disposta no art. 31, da Lei. 8.666/93, *in verbis*:

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

I - balanço 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;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

¹⁹ ID 1210624, p. 7.

²⁰ ID 1210624, p. 8-31.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

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

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

(...)

52. Ao elencar a documentação exigível para fins de qualificação econômico-financeira, a lei, expressamente, impõe o caráter limitativo do rol apresentado.

53. Desta premissa chegamos a duas conclusões: a) resta proibida a exigência de requisitos não previstos pela legislação e; b) o rol é apresentado como limite restritivo máximo, de modo que, no caso concreto, o edital pode exigir apresentação reduzida de tais requisitos, desde que compatível com objeto que será futuramente executado.

54. No presente caso, o edital do Pregão Eletrônico n. 17/2022 exigiu os seguintes documentos como aferição da capacidade econômico-financeira²¹:

²¹ ID 1210624, p. 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

13.2.3 DOCUMENTOS REFERENTE À CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA:

- a. Certidão Negativa de Falência ou Concordata, expedida pelo cartório de distribuição da sede do licitante, dentro do prazo de validade. Se não constar prazo de validade, a mesma deverá ter sido emitida no prazo máximo de 90 (noventa) dias;
- b. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa. Admitido ainda o BP elaborado via SPED.
 - *O Balanço Patrimonial deverá possuir:*
 - *Índices Contábeis e respectivo Termo de Abertura e Termo de Encerramento do mesmo;*
 - *Assinatura do Contador e do titular ou representante legal da Entidade no BP e DRE (podem ser assinados digitalmente),*
 - *Prova de registro na Junta Comercial ou Cartório (Carimbo, etiqueta, chancela da Junta Comercial ou código de registro);*
- c. *Certidão de Regularidade Profissional do contabilista no Balanço Patrimonial para comprovar que o Contador é habilitado na data de elaboração do BP* Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último
- d. Para fins de habilitação, a verificação em sites oficiais de órgãos e entidades emissores de certidão constitui meio legal de prova.

55. Pois bem. Entendemos que o rol estipulado pelo *caput* do art. 31, da Lei 8.666/93, representa os requisitos ordinários relacionados à qualificação econômico-financeira nas licitações em geral, podendo, inclusive, ser exigida a apresentação reduzida de tais requisitos.

56. Assim já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça²², *in verbis*:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. **REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL.** RECURSO DESPROVIDO.

1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.

2. "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência

²² Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp> acesso em: 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital.

3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. **Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8666/93.**

4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes.

5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação.

6. Recurso improvido. (STJ - REsp: 402711 SP 2002/0001074-0, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 11/06/2002, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 19.08.2002 p. 145 RJADCOAS vol. 41 p. 76)

57. Já as exigências previstas nos §1º e seguintes do dispositivo acima citado, a exemplo de exigências de índices, capital mínimo, patrimônio líquido mínimo, relação de compromissos assumidos pela licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, são uma possibilidade de um *plus* estabelecido pelo legislador, para certames cujo objeto exijam uma demonstração de saúde financeira mais robusta que o ordinário, sempre devidamente justificado no procedimento licitatório.

58. Ocorre que a Administração, exercendo sua discricionariedade, entendeu que a exigência de certidão de falência ou concordata e de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social são suficientes para aferição da boa saúde financeira de uma empresa que irá prestar serviço de gerenciamento de abastecimento veicular, objeto do certame em análise, cujos valores serão faturados de acordo com o preço à vista previsto na bomba, conforme efetiva utilização mês a mês, não sendo razoável, portanto, a exigência de requisitos além do ordinário para execução de tal serviço.

59. Oportuno destacar que o balanço patrimonial é um relatório contábil que demonstra de maneira clara e precisa a situação financeira e patrimonial de uma empresa em determinado período, listando os direitos, bens e obrigações, fornecendo uma visão completa das atividades do negócio.

60. Desse modo, a interpretação do § 5º, do art. 31, da Lei 8.666/93, trazida pela representante, no sentido de ser obrigatório em todas as licitações a exigência de índices para além da documentação indicada no rol do *caput* do mesmo artigo, não é a melhor.

61. Na verdade, o que referido dispositivo prescreve é que, caso o objeto da licitação clame por uma demonstração de saúde financeira mais robusta das licitantes, e seja exigido índices contábeis, estes devem ser previstos no edital de forma objetiva e devidamente justificados no processo administrativo licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

62. A Súmula 289 do TCU²³ nos permite chegar à conclusão de que a exigência de índices contábeis é uma exceção, e não a regra, e por tal motivo, deve estar justificado no procedimento licitatório, senão vejamos:

SÚMULA TCU 289: A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

63. Por todo exposto, concluímos que a representação é improcedente em relação a esse ponto.

3.7. Da ausência de justificativa para exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas e restrição indevida da competitividade.

3.7.1. Síntese das alegações na representação

64. Assevera que a exigência de disponibilização de aplicativo Android/IOS para celulares, prevista no item 01 do termo de referência, não é natural do mercado e tampouco essencial à prestação dos serviços, restringindo a competitividade sem que haja fundamento.

65. Aduz que a Lei n. 8666/1993 (art. 3º, §1º, I) veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações.

66. Salienta que a motivação é um dos requisitos essenciais à validade dos atos administrativos, motivo que torna crucial a presença de justificativa que demonstre a essencialidade da disponibilização de aplicativo, especialmente pelo fato de tal mecanismo gerar custos adicionais ao poder público.

67. Enfatiza que pela exigência restringir o caráter competitivo, a Administração deveria ter apresentado justificativas para esta restrição, o que não foi feito, além de se tratar de uma exigência desnecessária que onera injustificadamente a contratação, visto que os softwares de gestão de frotas são acessíveis em smartphones.

3.7.2. Análise

68. A exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas foi prevista no item “2. Objeto” do termo de referência do Pregão Eletrônico n. 17/2022²⁴, senão vejamos:

2. OBJETO

Contratação de empresa de sistema que ofereça a municipalidade sistema administrativo de autogestão integrada do frotas, com gestão de combustíveis on-line, fornecimento em rede de postos credenciados e postos licitados, gestão do combustível do p.a, melosa e containers de combustível, gestão dos empenhos do frotas por centro de custo para

²³ Disponível em: <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/%C3%8Dndices-cont%C3%A1beis-de-capacidade-financeira.-S%C3%BAmula-TCU-289.pdf>, acessado em 02.08.2022.

²⁴ ID 1210624, p. 32.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

prestação de contas, **aplicativo android/ios do sistema de gestão do frotas**, sistema integrado para gerar informações ao portal de transparência e acompanhamento e regulação de contratos com emissão de relatórios bem como geração de tabelas para prestação de contas aos órgãos de controle.

69. Considerando o presente objeto, não é desarrazoado que a Administração exija o fornecimento de um aplicativo de gerenciamento de frotas para ser executado em smartphone, uma vez que na atualidade é cada vez mais comum a utilização de aparelhos celulares para o processamento de diversas atividades.

70. Conseguimos vislumbrar as facilidades que tal ferramenta traria para o acompanhamento diário realizado pelos fiscais e gestores do contrato a ser celebrado. Todavia, ainda que seja possível e razoável a exigência de aplicativo, não desobriga a Administração de justificar no procedimento licitatório a exigência de um requisito que tem o potencial de restringir a participação de licitantes, e ainda, de onerar os serviços a ser prestado.

71. Tal afirmação é fundamentada no art. 3º, §1º, inc. I, da Lei 8.666/93, o qual prescreve que é vedado aos agentes públicos incluir nos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações.

72. Nesse sentido, em todo Processo Administrativo n. 830/2022, que versa sobre o Pregão Eletrônico n. 17/2022, não há justificativa que demonstre a essencialidade da exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, tampouco estudos que evidenciem o custo benefício dessa aquisição.

73. Na verdade, somente nos itens “1. Introdução” e “2. Objeto” do termo de referência é mencionado o termo “aplicativo android/ios do sistema de gestão do frotas”, não havendo em qualquer outra parte do Processo Administrativo n. 830/2022 referências ou justificativas para essa necessidade.

74. Por essa razão, assiste razão ao representante quanto à irregularidade analisada neste tópico.

75. À vista disso, os secretários municipais²⁵ que elaboraram o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 017/2022²⁶ com ausência de justificativa para exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, infringiram, em tese, o art. 3º, §1º, inc. I, da Lei 8.666/1993, uma vez que referido requisito tem o potencial de restringir a participação de licitantes, bem como de onerar os serviços a serem prestados.

3.8. Da ausência de custo benefício para continuidade da presente Representação

²⁵ Srs.(as) Dionisio Pereira Braga; Eziquiel Marcos Cassol Sehnem; Edson Bavaresco Dias; Sandra Miranda dos Santos; Kelly Naahmara Rodrigues Jorge; Tiago Michael Caliani; Jorge Ricardo da Costa; Olicio Domingos Lopes; Simone Aparecida Paes; José Luiz Alves Felpin; Michele Tereza Correa de Brito Cangirana e Cleide Lopes.

²⁶ ID 1210624, p. 32-50.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

76. Conforme consta na análise empreendida nos tópicos anteriores deste relatório, há 2 possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 017/2022: **i.** a ausência de parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (subitem 3.5.2); e **ii.** ausência de justificativa para exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, uma vez que referido requisito tem o potencial de restringir a participação de licitantes, bem como, de onerar os serviços a ser prestado (subitem 3.7.2).
77. Todavia, no caso concreto, não há evidências de que essas irregularidades trouxeram prejuízos ao certame e aos serviços prestados decorrentes dele.
78. Nesse contexto, a falta do estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação da capacidade técnico-operacional não resultou em nenhuma desclassificação no certame (subjetivismo do pregoeiro)²⁷.
79. Também não há notícias nos autos de que a empresa vencedora C. V. Moreira Eireli não esteja prestando os serviços de forma adequada e conforme requisitos previstos no edital e termo de referência do referido certame.
80. No mesmo sentido, exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, sem a devida justificativa, poderia ter restringido a competitividade do certame. Entretanto, a restrição não ocorreu de fato, uma vez que o total de 7 empresas participaram Pregão Eletrônico n. 017/2022²⁸.
81. Pode-se considerar que o número de empresas participantes foi razoável, comparando-se com outros certames realizados para o mesmo objeto, como, por exemplo, PE 103/2017 (Processo 3989/17/TCE-RO), em que participaram 3 empresas, e PE 06/2018 (Processo 1219/18/TCE-RO), que contou com a participação de 4 licitantes.
82. Assim, não se vislumbra interesse público a justificar a continuidade do controle exercido por essa Corte de Contas, com fins de determinar a anulação do certame sob exame ou a paralização dos contratos decorrentes, tendo em vista que a ausência de dano à competitividade do certame e de risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto pretendido.
83. A efetivação do contraditório nesses autos demandaria a determinação para audiência de ao menos 13 agentes públicos municipais, tão somente para responder por 2 irregularidades que não trouxeram efetivo prejuízo ao certame, inexistindo custo-benefício para continuidade da presente ação de controle.

²⁷ Disponível em:

https://dv7rs78smtpx8.cloudfront.net/reports/pregao/39410/completo_relatorio_ata_final_completo_270604507.html, acessado em 02.08.2022.

²⁸ Disponível em:

https://dv7rs78smtpx8.cloudfront.net/reports/pregao/39410/completo_relatorio_ata_final_completo_270604507.html, acessado em 02.08.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

84. Relevante mencionar ainda que as condutas causadoras das irregularidades apontadas neste relatório não foram praticadas com erro grosseiro, pois o serviço de gerenciamento eletrônico por meio de cartões ou sistema web para controle de gestão de combustíveis on-line, por ser cada vez mais comum, pode ter sido interpretado pelo elaborador do edital como de baixa complexidade, e por isso, exigiu-se apenas das empresas a comprovação de terem fornecido os serviços de forma análoga ao objeto licitado, pouco importando o quantitativo e o prazo.

85. Do mesmo modo, não é desarrazoada a exigência de fornecimento de um aplicativo de gerenciamento de frotas para ser executado em smartphone. Tal ferramenta possui conexão com os objetivos da contratação, e tal situação pode ter induzido ao erro os gestores quanto à desnecessidade de justificar e comprovar o custo-benefício da exigência.

86. Dessa forma, não se justifica o custo da dilação processual, com a efetivação do contraditório, sem que seja vislumbrada a possibilidade de penalização dos gestores responsáveis pelas irregularidades apontadas, uma vez que o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

87. Por essas razões, e ante a ausência de prejuízos à competitividade e ao julgamento objetivo do certame, e ainda, por não haver notícias de que a empresa vencedora não esteja prestando os serviços conforme o contratado, deve a presente representação ser arquivada sem julgamento do mérito.

88. Por fim, é de relevo ressaltar que o arquivamento desta representação deverá ocorrer sem prejuízo à emissão de alertas aos responsáveis para que nas futuras licitações com objetos semelhantes ao destes autos, não incorram nas irregularidades constatadas nos subitens 3.5.2 e 3.7.2 deste relatório.

89. De toda forma, na oportunidade, passa-se à definição das responsabilidades pelas irregularidades descortinadas ao longo desta instrução preliminar, tratadas nos subitens 3.5.2 e 3.7.2 deste relatório.

4. RESPONSABILIZAÇÃO

90. A responsabilidade quanto à falta de definição de critérios objetivos para qualificação técnica da empresa licitante, descrita no item 13.2.4 do edital²⁹, deve ser imputada, em tese, ao senhor Valdir Silvério, pregoeiro do município de Rolim de Moura designado pela Portaria n. 567/2021³⁰.

91. Como se visualiza nos autos, o senhor Valdir Silveiro é responsável por elaborar o Edital de Pregão Eletrônico n. 017/2022³¹ sem a definição de critérios objetivos para qualificação técnica da empresa licitante, e referida conduta ofendeu o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.

²⁹ ID 1210624, p. 21.

³⁰ ID 1210624, p. 7.

³¹ ID 1210624, p. 31.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

92. Ao responsável pela elaboração do edital incumbia o dever de diligência para a definição exata do percentual a ser utilizado como parâmetro de avaliação, a fim de garantir a execução adequada do serviço sem, contudo, causar prejuízo à competitividade da licitação.
93. Quanto à responsabilidade pela ausência de justificativa para exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, prevista no item “2. Objeto” do termo de referência do Pregão Eletrônico n. 17/2022³², deve ser imputada, em tese, aos senhores Dionisio Pereira Braga; secretário municipal de Agricultura; Eziquiel Marcos Cassol Sehnem, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos; Edson Bavaresco Dias, secretário municipal de Governo; Sandra Miranda dos Santos, secretária municipal de Assistência Social; Kelly Naahmara Rodrigues Jorge, secretária municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Tiago Michael Caliani, superintendente da AGERROM; Jorge Ricardo da Costa, secretário municipal de Fazenda; Olicio Domingos Lopes, secretário municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; Simone Aparecida Paes, secretária municipal de Saúde; José Luiz Alves Felpin, superintendente da ROLIMPREVI; Michele Tereza Correa de Brito Cangirana, superintendente da SANEROM e Cleide Lopes, secretária municipal de Educação e Cultura.
94. Conforme consta nos autos, os secretários e superintendentes acima listados, devem ser responsabilizados, pois elaboraram o termo de referência³³ contendo a exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas sem a devida justificativa.
95. Nesse ponto é importante destacar que, ainda que o termo de referência não tenha sido assinado pelos seus elaboradores, tal fato não afasta suas responsabilidades, pois infere-se dos autos que cada um dos gestores demandantes elaborou seu próprio termo de referência, que ao final foi consolidado em um só documento.
96. Dessa forma, a responsabilidade técnica pelo conteúdo do documento deve ser atribuída aos gestores de cada pasta demandante, que consolidaram os requisitos da contratação no termo de referência eivado do vício apontado neste relatório. Tal responsabilidade é corroborada pela Ata de Registro de Preços n. 11/2022, produto da licitação objeto dos autos, e que foi assinada por todos os gestores acima arrolados³⁴.
97. Tais agentes, ao elaborarem termo de referência com exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, prevista no item “2. Objeto”, sem a devida justificativa, propiciaram a deflagração do certame com potencial de causar restrição à competitividade da licitação, infringindo o art. 3º, §1º, inc. I, da Lei 8.666/1993.
98. Portanto, os 12 (doze) agentes, ao elaborarem o referido documento técnico, primordial no processo de compra, não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções de gestores do município de Rolim de Moura, ao permitirem que inconsistências

³² ID 1210624, p. 32.

³³ ID 1210624, p. 49-50.

³⁴ ID 1210618, p. 51-63.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

relevantes, como as que foram aqui demonstradas, fossem levadas adiante sem qualquer medida de saneamento.

5. CONCLUSÃO

99. Findada a análise técnica preliminar, circunscrita à verificação do apontamento das irregularidades constante na exordial, relativa ao Pregão Eletrônico n. 17/2022 (Processo Administrativo n. 830/2022), deflagrado pelo município de Rolim de Moura, conclui-se pela existência, em tese, das seguintes irregularidades:

5.1. De responsabilidade do senhor Valdir Silvério, pregoeiro do município de Rolim de Moura, CPF 663.459.959-91, pela:

a. Elaboração do Edital do Pregão Eletrônico n. 017/2022, sem o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, infringindo-se, em tese, o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.

5.2. De responsabilidade dos senhores Dionisio Pereira Braga; secretário municipal de Agricultura, CPF 400.243.772-87; Eziquiel Marcos Cassol Sehnem, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos, CPF 895.999.182-15; Edson Bavaresco Dias, secretário municipal de Governo, CPF 298.350.381-04; Sandra Miranda dos Santos, secretária municipal de Assistência Social, CPF 390.531.802-49; Kelly Naahmara Rodrigues Jorge, secretária municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, CPF 587.855.072-53; Tiago Michael Caliani, superintendente da AGERROM, CPF 907.312.982-68; Jorge Ricardo da Costa, secretário municipal de Fazenda, CPF 283.927.522-87; Olicio Domingos Lopes, secretário municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, CPF 824.929.568-49; Simone Aparecida Paes, secretária municipal de Saúde, CPF 585.954.572-04; José Luiz Alves Felipin, superintendente da ROLIMPREVI, CPF 340.414.512-72; Michele Tereza Correa de Brito Cangirana, superintendente da SANEROM, CPF 654.443.962-20, e Cleide Lopes, secretária municipal de Educação e Cultura, CPF 578.446.662-34, pela.

a. Elaboração o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 017/2022 com ausência de justificativa para exigência de aplicativo Android/IOS do sistema de gestão de frotas, uma vez que referido requisito tem o potencial de restringir a participação de licitantes, bem como de onerar os serviços a serem prestados, infringindo-se, em tese, o art. 3º, §1º, inc. I, da Lei 8.666/1993.

100. Todavia, no entendimento desta unidade especializada, devem os presentes autos serem **arquivados sem o chamamento dos responsáveis para apresentarem justificativas** acerca das irregularidades verificadas, ante a ausência de custo benefício e interesse público na continuidade da ação de controle, haja vista que as irregularidades apontadas não trouxeram efetivo prejuízo ao certame, conforme abordado no subitem 3.8 deste relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **considerar parcialmente procedente** a representação, considerando as irregularidades constatadas nos subitens 3.5.2 e 3.7.2 deste relatório;

b) **determinar** aos responsáveis que, em processos licitatórios vindouros, não incorram na mesma irregularidade verificada nestes autos, sob pena de imposição de multa nos termos do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

c) **arquivar** os presentes autos, após cientificados os responsáveis da decisão a ser prolatada pelo colegiado.

Porto Velho, 19 de setembro de 2022.

Elaboração:

ALEXANDRE HENRIQUE MARQUES SOARES

Auditor de Controle Externo

Matrícula 496

Supervisão:

KARINE MEDEIROS OTTO

Auditora de Controle Externo – Matrícula 556

Coordenadora Adjunta de Instruções Preliminares

Em, 19 de Setembro de 2022



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.

ALEXANDRE HENRIQUE MARQUES

~~504.456~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 19 de Setembro de 2022



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.

KARINE MEDEIROS OTTO

Mat. 556

COORDENADOR ADJUNTO