



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

PROCESSO: 00790/22

SUBCATEGORIA: Representação

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Governador Jorge Teixeira

INTERESSADO: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 05.340.639/0001-30)

ASSUNTO: Possível irregularidade no edital do Pregão Eletrônico n. 015/SUPEL/2022 que objetiva à formação de registro de preços para eventual e futura contratação de serviços de gerenciamento de cartões por rede credenciada, para manutenções preventiva e corretiva, serviços de guinchos, fornecimento de óleo, lubrificantes, pneus, peças e demais insumos necessários a manutenção de veículos leves e pesados (Processo Administrativo n. 164/2022).

DATA DA SESSÃO: 22.04.2022, às 9h00min (horário de Rondônia)

DATA DA PUBLICAÇÃO: 12.04.2022¹

MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO: Concomitante

RESPONSÁVEIS: Gilmar Tomaz de Souza, prefeito municipal, CPF n. 565.115.662-34;
Rogério Alexandre Leal, pregoeiro oficial, CPF n. 408.035.972-15.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS: R\$ 4.065.075,00²

RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

¹ Conforme publicado Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, ed. 3198, e no Jornal Diário da Amazônia (ID 1196152, p. 6-7 e 9), de 12.04.22.

² Valor anual estimado conforme estimativa de custos, contida no anexo III, do edital Pregão Eletrônico n. 015/SUPEL/2022 (ID 1188861, p. 31).



RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de representação, com pedido de tutela antecipatória, formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.³ (ID 1188859), em razão de suposta irregularidade no edital de Pregão Eletrônico n. 015/SUPEL/2022, cujo objeto é a formação de registro de preços para eventual e futura contratação de serviços de gerenciamento de cartões por rede credenciada, para manutenções preventiva e corretiva, serviços de guinchos, fornecimento de óleo, lubrificantes, pneus, peças e demais insumos necessários a manutenção de veículos leves e pesados para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) e demais secretarias municipais do Executivo de Governador Jorge Teixeira.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Após autuados, em sede de procedimento apuratório preliminar (PAP), 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 e encaminhamento à relatoria para análise da tutela de urgência pleiteada, propondo sua concessão (ID 1190634).

3. Mediante a Decisão Monocrática DM n. 0045/2022/GCFCS/TCE-RO (ID 1191817), de 25.04.2022, a relatoria corroborou o posicionamento técnico, no sentido de processar o PAP como representação para que recebesse análise da Corte de Contas e deferiu o pedido de tutela antecipatória, por entender presentes os requisitos para a concessão desta (*fumus boni iuris* e o *periculum in mora*), determinando a suspensão imediata do certame até ulterior manifestação do Tribunal, sob pena de aplicação de multa, e fixou prazo de 05 dias para comprovação da suspensão do feito⁴.

³ Por intermédio de advogada constituída, cf. procuração ID 1188860, p. 1.

⁴ “**I – Deferir** o pedido de Tutela Antecipatória contida na inicial desta Representação (ID 1189441), ante a presença dos requisitos ensejadores de sua concessão, e, por conseguinte, **determinar** ao Senhor Rogério Alexandre Leal – Pregoeiro Municipal (CPF nº 408.035.972-15), ou quem lhe substitua, que, *ad cautelam*, **suspenda imediatamente o Edital de Pregão Eletrônico nº 015/SUPEL/2022 (Processo Administrativo nº 164/2022), até ulterior manifestação desta Corte de Contas**, sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais, devendo enviar o comprovante da suspensão a este Tribunal **no prazo de 5 (cinco) dias**, a contar da notificação;”



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

4. Procedidas as medidas de notificação da referida decisão⁵, o pregoeiro, Senhor Rogério Alexandre Leal, em 26.04.2022, compareceu aos autos⁶ e comprovou que realizou a suspensão do Pregão Eletrônico n. 015/SUPEL/2022, mediante a juntada do comprovante de publicação do aviso de suspensão do pregão (ID 1192563).

5. Na oportunidade, informou que foram efetuadas “todas as correções no Termo de Referência atendendo o entendimento preliminar desta Corte de Contas” e solicitou a autorização deste Tribunal para o prosseguimento do certame, com a republicação do edital, ressaltando a urgência na apreciação do pleito, visto que **a Ata de Registro de Preços n. 006/2021, em vigência, expirará em 26.05.2022**, encaminhando o termo de referência corrigido (ID 1192564).

6. Ato seguido, vieram os autos a esta Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares para emissão de relatório técnico preliminar.

7. Visando à instrução do feito, foi realizada diligência via Ofício n. 122/2022/SGCE/TCERO (ID 1195981), solicitando o encaminhamento de cópia integral do procedimento licitatório (Processo Administrativo n. 16/2022), o que foi atendido pelo gestor, conforme documentação encaminhada e juntada sob os IDs 1196147, 1196148, 1196149, 1196150, 1196151, 1196152, 1196153, 1196154⁷.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Da atual situação do certame

8. Consoante registrado acima, o certame se encontra suspenso, por força de determinação desta Corte de Contas na Decisão Monocrática DM n. 0045/2022/GCFCS/TCE-RO, datada de 25.04.2022.

9. A determinação deste Tribunal se deu em data posterior à abertura do certame e, conforme se verifica da Ata de Realização do Pregão (ID 1207640), a sessão de abertura da licitação ocorreu em 22.04.2022.

10. Ainda segundo a ata extraída do *site* Licitanet, infere-se que o certame contou com participação de 09 (nove) empresas que ofertaram proposta, a saber: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., C. V. Moreira Eireli, Centro America Frotas Eireli, Qfrotas Sistemas Ltda., Madeira Soluções Administração de Convênios Ltda., Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda., Volus Tecnologia e Gestão de Benefícios Ltda., Carletto Gestão de Serviços Ltda., e Ticket Gestão em Manutenção Ezc S.A., tendo a empresa Qfrotas Sistemas Ltda. apresentado a melhor proposta (-23,55%).

⁵Por meio do Ofício n. 0164/2022-D2ªC-SPJ (ID 1192572).

⁶Via Ofício n. 005/SUPEL/2022 (ID 1192562).

⁷Documento n. 2460/22.



3.2. Do agrupamento ilegal de itens e direcionamento do objeto

Síntese das alegações

11. Em suma, a representante aduz que a Administração do município de Governador Jorge Teixeira pretende, por meio de edital licitatório, a contratação de um único sistema com dois módulos, o gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva e o rastreamento e monitoramento dos veículos, conforme informação contida no item 11 do termo de referência.

12. Afirma que o sistema de gerenciamento de frota, objeto principal do edital, é incompatível com o de rastreamento, não existindo empresa atuante no gerenciamento de frota que possua sistema unificado, tornando impossível a contratação de empresa que possua os módulos integrados.

13. Assevera que, o gerenciamento e o rastreamento, por se tratarem de objeto de natureza divisível, não devem ser licitados em lote único, mas em itens distintos, de forma a conferir maior competitividade e vantajosidade à Administração, sendo irregular a contratação de itens de natureza divisível em um único lote.

14. Além disso, menciona que caso exista empresa que atenda ao objeto licitado, esta seria única, e se estaria diante de flagrante direcionamento do objeto, ato ilegal e passível de aplicação de penalidades cabíveis aos infratores.

15. Sustenta que a exigência de integração entre o sistema de gerenciamento de frota com sistema de rastreamento frustra o caráter competitivo do certame, pois empresa fornecedora de gerenciamento de manutenção de frota não conseguirá integrar o sistema de rastreamento.

16. Ampara suas alegações no art. 3º, *caput* e §1º, I⁸ e no art. 15, I e IV⁹, ambos da Lei n. 8666/1993, para sustentar que é vedado aos agentes públicos a inclusão de cláusulas que coíbam o caráter competitivo.

⁸ Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º **É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (destaque na inicial)

⁹ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: I - **atender ao princípio da padronização**, que imponha **compatibilidade de especificações técnicas** e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; II - ser processadas através de sistema de registro de preços; III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; IV - ser



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

17. Por fim, alegou ser imprescindível a abertura de duas licitações, uma para o gerenciamento e manutenção de frotas e outra para rastreamento e monitoramento de veículos, pleiteou a concessão de medida cautelar e, no mérito, requereu a procedência da representação, de modo a determinar a exclusão da integração entre os sistemas, e a republicação do edital, reabrindo-se os prazos legais.

Análise

18. Pois bem. Vê-se que a representante se insurge contra a previsão contida no item 11 do termo de referência, com a seguinte redação:

11. GERENCIAMENTO DE RASTREAMENTO GPRS

11.1 O módulo deverá possuir funcionalidade de configurar o limite de velocidade, relatórios de excesso de velocidades por veículo e condutor, tempo de parada e deslocamento, permitir cadastramento de pontos de interesse da prefeitura, filtros, alertas, identificação do condutor, e diário de bordo.

19. Conforme ressaltado pela unidade técnica no relatório de seletividade (ID 1190634), cuja fundamentação foi corroborada pela relatoria, a exigência acima impõe que o fornecedor do sistema de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos também ofereça um módulo de rastreamento dos veículos por Serviço de Rádio de Pacote Geral, tratando-se de integração de serviços dissonantes e não homogêneos, suscitando possível descumprimento à Súmula n. 8/TCE-RO, alínea “c”, *verbis*:

A Administração Pública em geral deverá **restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica**, observadas as seguintes condições cumulativas:

[...]

c) proceder ao agrupamento por lote **de itens que guardem homogeneidade entre si**, isto é, considerando-se a natureza e características dos itens, possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor, concretizando, assim, os princípios da competitividade e igualdade. (grifo nosso).

subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.



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

20. Ocorre que, no Documento 2327/22 (ID 1192562), o pregoeiro, Senhor Rogério Alexandre Leal, informou que a Administração realizou correções no termo de referência.

21. Compulsando o termo de referência corrigido encaminhado, nota-se que a cláusula impugnada foi retirada do termo de referência, passando o item 11 do termo de referência a possuir a seguinte redação (ID 1192564, p. 6):

11. GERENCIAMENTO DE CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS CREDENCIADOS PARA MANUTENÇÃO

11.1 Este módulo deverá fornecer consulta de condutor, relatórios do tipo: Saldo do estoque, por veículo do serviço que foi prestado, lançamento de notas de entrada e cancelamento, (*sic*).

22. Desse modo, esta unidade especializada entende que a alteração realizada no termo de referência saneia a impropriedade apontada, haja vista que cuidou de eliminar do instrumento convocatório a previsão de fornecimento de módulo de serviços de rastreamento e, portanto, a integração, num único lote, de serviços não homogêneos.

23. Vale registrar que a unidade técnica, ainda no relatório de seletividade, destacou que a previsão do módulo de rastreamento dos veículos por GPRS constava apenas no item 11.1 do termo de referência, não estando reproduzida no edital, tampouco nos anexos de estimativa de preços, minuta da ata de registro de preços e minuta do contrato, sendo a alteração, por conseguinte, bastante a sanear a impropriedade.

24. Diante da correção promovida, deve a tutela inibitória ser revogada por este Tribunal de Contas, determinando-se à Administração que republique o edital com a alteração realizada, abrindo-se novo prazo para abertura de propostas.

25. Ademais, mister que se expeça determinação 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.

26. Por fim, considerando que a supressão da cláusula pelo jurisdicionado ocorreu em virtude da atuação da Corte de Contas, a representação deve ser, no mérito, considerada procedente, sem imposição de multa, em face do saneamento superveniente da irregularidade¹⁰.

¹⁰ Nesse sentido, colaciona-se as seguintes ementas de decisões deste Tribunal de Contas: REPRESENTAÇÃO. USO DE PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DA FORMA ELETRÔNICA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DESCUMPRIMENTO DO ENUNCIADO DA SÚMULA N. 06-TCER. PROCEDÊNCIA. SANEAMENTO. ARQUIVAMENTO. 1. A representação deve ser julgada procedente quando comprovada a ocorrência das irregularidades noticiadas na inicial. 2. Tendo ocorrido o saneamento das impropriedades, é cabível a não responsabilização dos agentes públicos, com determinações para que não reincidam na falha detectada (Acórdão APL-TC 00012/19, Relator: José Euler Potyguara Pereira de Mello, julg: 14.02.19, Processo n. 442/2017-TCER) EMENTA: DENÚNCIA E REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL



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

4. CONCLUSÃO

27. Findada a análise técnica preliminar, circunscrita à verificação do apontamento de irregularidade constante na exordial, relativa ao Pregão Eletrônico n. 015/SUPEL/2022, deflagrado pelo Executivo Municipal de Governador Jorge Teixeira, conclui-se, no mérito, pela **procedência** da representação, dada a existência de cláusula no item 11.1 do termo de referência potencialmente restritiva, que previa do fornecimento de um módulo de rastreamento de veículos integrado com o sistema de gerenciamento eletrônico de manutenções veiculares, supervenientemente saneada pela administração.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a) **revogar a tutela antecipatória** concedida por meio da Decisão Monocrática DM n. 0045/2022/GCFCS/TCE-RO, **determinando-se** aos responsáveis que republiquem o edital com a alteração realizada, abrindo-se novo prazo para abertura de propostas, devendo ser fixado prazo para comprovação da medida a este Tribunal;

b) **considerar procedente** a representação, considerando que a supressão da cláusula pelo jurisdicionado ocorreu em virtude da atuação da Corte de Contas, sem imposição de multa, em face do saneamento superveniente da irregularidade;

c) **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;

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

Porto Velho - RO, 26 de maio de 2022.

E.M.A.M

Elaboração:

KARINE MEDEIROS OTTO
Auditora de Controle Externo – Matrícula 556
Coordenadora Adjunta de Instruções Preliminares

PAGAMENTO INDEVIDO DE COMBUSTÍVEL. JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. NO MÉRITO DEIXAR DE APLICAR SANÇÃO, IRREGULARIDADE SANADA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Representação formulada por Lucinete Maria de Melo Souza, Presidente do Conselho Municipal de Saúde de Jaru, noticiando o possível pagamento indevido de combustível pela Secretaria Municipal de Saúde. 2. Representação Procedente. 3. Deixo de aplicar sanção, em razão da impropriedade, a tempo e modo, ter sido sanada pelo gestor. 4. Recomendação. 5. Arquivamento. (Acórdão APL-TC 00168/17, Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves, julg: 20.04.2017, Processo n. 4661/2015-TCER).



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

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 26 de Maio de 2022



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 26 de Maio de 2022



KARINE MEDEIROS OTTO
Mat. 556
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO